



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

國際學碩士學位論文

日本におけるヘイトスピーチに対する

法的規制議論に関する研究

ヘイトスピーチ解消法及び大阪市、川崎市条例制定議論を中心に

일본의 헤이트 스피치에 대한

법적 규제 논의에 관한 연구

헤이트 스피치 해소법 및 大阪市, 川崎市 조례 제정 논의를 중심으로

2017年 8月

서울대학교 國際大學院

國際學科 國際地域學 專攻

崔圭鎬

Copyright © 2017 by Kyuho Choi

All Rights Reserved

抄録

日本におけるヘイトスピーチに対する 法的規制議論に関する研究

ヘイトスピーチ解消法及び大阪市、川崎市条例制定議論を中心に

崔圭鎬

ソウル大学 国際大学院

国際地域学専攻

本研究は、日本で 2016 年 5 月に制定された「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」、いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」の制定過程及び地方公共団体の大阪市の「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」、それから条例推進過程にある川崎市の事例を分析することによって、ヘイトスピーチ (hate speech) についての法的議論の現在と今後の方向性を探ることを目的としている。

近年、日本で社会問題になっているヘイトスピーチは、2009 年「在日特権を許さない市民の会 (在特会)」がフィリピン人一家及び京都朝鮮学校に対して行った攻撃から始まり、2013 年には在日コリアン集住地域で集中的に行われた。また、これに反対し、対抗を標榜する新しい市民勢力である「カウンター」が登場するようになり、互いに衝突が起こるなど、現実的に立法の必要性が提起

された。

ヘイトスピーチに対する法的規制に関する議論は、日本の社会に根強く定着している表現の自由の優位論や言論の委縮に対する懸念のため、難しいところがあった。ところが、2014 年、民進党議員が主体になって「人種差別撤廃基本法を求める議員連盟」が結成され、高等裁判所及び最高裁判所での在特会のヘイトスピーチに対する違法判決、それから人種差別撤廃委員会の勧告は法的議論の直接的きっかけとなった。

ヘイトスピーチに対する立法を進めたのは「人種差別撤廃基本法を求める議員連盟」で、立法を求める院内集会を通して多数の人権団体及び民族団体を結集させる役割をした点で意義がある。ところが、この議員連盟が提出した法案は国会審議で与野党の反対を克服できなかった。結局、与党の自民党と公明党が提出した「ヘイトスピーチ解消法」が制定されたが、保護対象設定の偏狭性、禁止条項の不在、措置内容の消極性などのため、その実効性について議論が続いている。それに、「ヘイトスピーチ解消法」は、人種差別撤廃委員会の勧告内容や在特会に対する司法判決で表れた立法上の課題を反映していないため、市民社会ではこのような問題を認識し、協力を通して「ヘイトスピーチ解消法」の実効化や包括的人種差別撤廃法案の制定要求という二つの軸で活動が続いている。

一方、地方公共団体でもヘイトスピーチに対する独自の条例制定に関する議論が続いている。大阪市の場合、「ヘイトスピーチ解消法」以前に条例を制定し、

事後的規制としての「認識等の公表」措置を施行している。ところが、「ヘイトスピーチ解消法」制定以後も基本方向を変えることなく、事後的規制のための改正議論を行っている。具体的には公表内容をを実名で行うことができるように、改正議論が進んでいる。

一方、川崎市の場合、まだ条例推進段階にあるが、「ヘイトスピーチ解消法」の制定やその附帯決議、そして人種差別撤廃条約を積極的に解釈し、ヘイトスピーチによる人権侵害は事後的には救済しにくいという認識に基づいて、ガイドラインの策定を通した事前的規制へ条例推進を進めている。このような議論は今後、他の地方公共団体の法的規制議論のよいモデルになるであろう。

.....

キーワード：ヘイトスピーチ、表現の自由、ヘイトスピーチ解消法、大阪市
ヘイトスピーチへの対処に関する条例、外国人人権法連絡会、ヘイトスピーチ
を許さないかわさき市民ネットワーク

Student ID.:2015-25042

目次

抄録

第Ⅰ章 序論	1
1. 研究の背景と目的.....	1
2. 先行研究の検討.....	15
3. 方法論について.....	19
第Ⅱ章 「ヘイトスピーチ解消法」の制定	21
1. 「人種差別撤廃基本法」の発議と審議.....	22
1-1. 市民社会の支持.....	22
1-2. 国会審議:与野党の反対.....	26
2. 「ヘイトスピーチ解消法」の成立.....	32
2-1. 与党を中心とする法案の発議.....	32
2-2. 国会審議:与野党の対立.....	34
2-3. 「ヘイトスピーチ解消法」の成立と附帯決議の意味.....	38
3. 法的議論の争点、法律制定による成果と課題.....	39
第Ⅲ章 大阪市「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」の制定 ...	43
1. 大阪市の条例制定推進背景.....	43
2. 「大阪市人権審議会」での議論.....	46
3. 大阪市議会審議.....	51
4. 大阪市条例の制定、意義と課題.....	56
第Ⅳ章 川崎市のヘイトスピーチ条例制定推進	59
1. 川崎市の条例推進背景.....	59
2. 相次いだ事前規制の成果.....	61
3. 「川崎市人権協議会」での議論.....	64

4. ガイドライン策定を通した事前規制へ.....	67
第V章 ヘイトスピーチに対する法的規制議論の特徴と含意.....	69
1. 法的規制に対する多層的認識と要求.....	70
2. 「ヘイトスピーチ解消法」の限界.....	74
3. 地方公共団体における法的規制議論の方向性.....	76
第VI章 結論及びこれからの課題.....	79
〈参考文献〉	
韓国語抄録	

第 I 章 序論

1. 研究の背景と目的

「ヘイトスピーチ(hate speech)」とは、「ヘイトクライム(hate crime)」とともに 1980 年代アメリカで非白人、女性や性的少数者に対する殺人事件及び差別事件を規制しようとする動きの中で使われ始めた用語で、「人種、民族、性などのマイノリティに対する差別に基づく攻撃」であり、「マイノリティに対する否定的な感情」を特徴づける言葉として使われており、「憎悪」感情一般とは異なると定義されている(師岡、2015:1-2、38-39)。また、「特定の対象に対し、内面の嫌悪感を外面に表すだけでなく、その対象が所属した特定の集団に対し差別的感情を露わにする表現行為」とも定義されている(イジュンイル、2014:66)。

日本では 1980～1990 年代に社会的問題となった被差別部落民や女性に対するヘイトスピーチを「差別的表現」と称していた(内野、1990)。内野は特に日本固有の差別的表現活動が落書きなどを通して、悪質になっていることを指摘し、対処の必要性があると主張した。

近年日本では、「在日特権を許さない市民の会(以下、在特会)」という市民団体が 2009 年 4 月、フィリピン人一家を対象に行ったヘイトスピーチ¹を始め、

¹ 在特会は、2009 年 4 月 11 日、不法滞在を理由に入国管理局から強制送還を命じられ

2009 年 12 月から京都の朝鮮学校を対象に行ったヘイトスピーチ²が社会的話題になった。特に後者の場合は、被害者を中心に刑事訴訟、民事訴訟が提起され、ヘイトスピーチに関する初の違法判決が下された。このことは、その後ヘイトスピーチに対する法的規制議論の出発点となる。この事件は、在特会や「主権回復を目指す会」などの右派団体が朝鮮学校が公園を不法占拠していると主張し、「公園奪還」を掲げて行った街頭宣伝である。当時、該当朝鮮学校が公園を運動場に使っていたのには歴史的経緯があり、すでに撤去することを合意した状態であった³。

1980 年代のヘイトスピーチに比べ、近年のヘイトスピーチがさらに問題になるのは、2000 年代に入り、情報通信技術の発展に伴って、インターネットを通してヘイトスピーチが連続的に行われることである。在特会の初期の活動を研究した安田(2012)と樋口(2014)では、現象の発生原因に対する分析においては異なるところがあるが⁴、両方とも在特会の拡散動力をインターネットを通して

たフィリピン人一家を対象に、その家族が居住していた埼玉県蕨市で、「国民大行進」というタイトルで、約 200 名の示威隊が誹謗中傷を伴った追放運動を行った。該当家族の子供が通っていた中学校にデモをかけ、「不法滞在、不法労働の一家を追放するぞ」とのシュプレヒコールを挙げた(有田、2013:16)。

² 在特会らは、2009 年 12 月から 2010 年 1 月 12 日まで、3 回にわたって 朝鮮学校が公園(勸進橋公園)を不法占拠していると主張し、学校に学生がいるにもかかわらず、拡声器などを使って誹謗中傷を行い、器物を破損する行為を行った。

³ この歴史的経緯などについては中村(2014:23-53)、安田(2012:109-111)及び、京都地方裁判所(2013)の事実認定を参照されたい。中村(2014)によると、学校側は一切対応せず、すべて警察に任せるという態度を取っていたが、実際、警察はその事態を傍観していたと批判し、「警察、とりわけ公安の、差別街宣参加者たちに対する「共犯的寛容さ」は、差別街宣が社会問題になった二〇一三年にも幾度となく指摘されているが、この事件はその原点ともいえる」と批判している。

⁴ 在特会への参加動機及び拡散動力に対しては安田(2012:42、55、70、80、126、164、

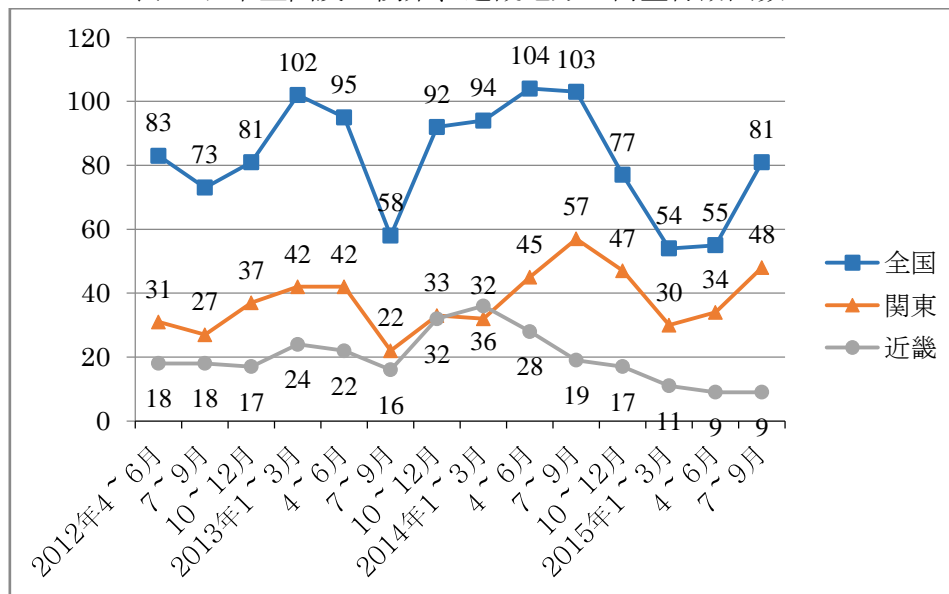
説明している。いわゆる「ネット右翼」⁵とも称され、2009 年から始まった在特会の活動のほとんどは「ニコニコ動画」や「USTREAM」等の動画投稿サイトを通して生中継されていた。また、ほかの動画サイトにもコピーされ、リンクが張られた。安田(2012:33)は「在特会の組織拡大の原動力となったこの“動画戦略”は、ネット掲示板への投稿と並んで、会設立時から一貫したものだ」と述べている。つまり、ネット右翼はこれに賛同し、拡散する役割を果たしていた。このようなネットを通したマイノリティに対する攻撃は、不特定多数の攻撃の対象になることによって極大化されるため、インターネットを通したヘイトスピーチも法的規制議論において、欠かせない重要な比重を占めている。

〈表 1〉は、法務省委託調査の統計で、2012 年以後、ヘイトスピーチに関する日本全国の街宣行動の回数である。ちなみに、全国統計とともに、関東地方や近畿地方の例を追加した。

135、324-325、341)及び、樋口(2014:6、148-149、156-157、225)などを参照すること。

⁵ 「嫌韓」、「嫌中」的態度を基盤に、「2 チャンネル」という掲示板サイトの一部の掲示板を中心に活動する「ネット右翼」に関する概念定義は学者ごとに異なるが(辻(2008:9)など)、韓国や北朝鮮、在日コリアンに対する否定的感情を露骨的に表し、少しでもこれらに対して肯定的な投稿をすると容赦なく批判及び馬頭の対象になるのがこの掲示板の特徴である(キンヒョウジン、2001:40)。

〈表 1〉日本全国及び関東、近畿地方の街宣行動回数



*公益法人人権教育啓発推進センター(2016:34、38)をもとに、筆者作成

〈表 1〉でわかるように、時期ごとに変化はあるものの、街宣行動はあいかわらず続いているといえる。

2013 年 2 月や 3 月は、東京の新大久保、大阪の鶴橋にある在日コリアン集住地域で集中的にヘイトスピーチが行われた。特に鶴橋で行われた 2013 年 2 月 24 日の「日韓国交断絶国民大行進 in 鶴橋」及び同年 3 月 31 日の「鶴橋だよ！全員集合！！日本人怒りの街宣！」というタイトルで行われたヘイトスピーチは、在日コリアンを標的とする露骨的な排外主義を標榜している。中でも 2 月 24 日、ある中学生が「南京大虐殺」にたとえ「鶴橋大虐殺」を叫ぶ場面⁶は、現

⁶ 「いつまでも調子にのっとったら、南京大虐殺じゃなくて、鶴橋大虐殺を実行しますよ！」と叫ぶこの女子中学生の事例は、世界中を驚かせた。ただし、彼女は「神鷲皇国会」という在特会に感化された団体の最高顧問の娘で(有田、2013:20)、一角ではこれ

象の深刻さを言い表す代表的な事例だといえる。この場面は CNN など、世界中のメディアでも報道されるに至った(郭辰雄、2016:67・有田、2013:5 など)。日本社会で右翼的な排外主義は以前にも存在したが、「普通の若者」を街宣に動員した外国人排斥を主たる目的とした継続的な組織化は、現今の排外主義運動が日本で初めてのもの」といえる(樋口、2014: 2、10)。

一方、新たにこのようなヘイトスピーチに反対し、抗議を表明する自発的な市民勢力が現れた。いわゆる「カウンター」がそれである。有田(2013:42)は、これを「人種差別やヘイトスピーチに我慢できないという普通の人々」による自然発生的に行われる反対運動であり、抗議の意志を表示する形も多様である」と定義している。ここで、「カウンター」とは「仲良くしようぜ」などと書かれてあるプラカードを掲げて行進する「プラカード隊」や、ヘイトスピーチに対し、物理的な妨害までも辞さない「しばき隊」など、多様な性格の活動を総称する。

カウンターの規模は、2013 年 3 月 17 日に約 200 名であったのが、同年 3 月 31 日に 400～600 名にのぼり、その後 6 月 16 日にも 350 名を記録している⁷。ところが、6 月 16 日の街宣ではヘイトスピーチ参加者とカウンターとあいだに暴力事件が起こり、それぞれ 4 名、総 8 名が現行犯で逮捕される事件が発生した。このような事件が起きてまもなくの 2013 年 7 月 7 日には在特会の方から予定さ

を極端な事例としてみるべきだという意見もある。

⁷ 朝日新聞(2013 年 3 月 26 日)「反韓デモに抗議のうねり ツイッター発、市民集う」、同新聞(2013 年 6 月 17 日)「反韓デモを巡り互いに暴力容疑在特会会長ら 8 人逮捕」などを参照。

れていたデモが中止された⁸。

このように、ヘイトスピーチに反対し、対抗する市民運動が新たに現れることによって、初めて日本でヘイトスピーチが現実的な課題となり、各新聞社の社説にも取り上げられ、立法上の課題になった(樋口、2014:236・有田、2013:61-64)。

ヘイトスピーチが社会的に問題化されると、国会でも議論されることになった。2013 年から有田芳生民進党参議院議員を中心に参議院法務委員会で対処の必要性を提起するに至った。有田(2013:55)は国会議員の立場で問題意識を促せる方法として、国会内で院内集会を開く方法を講じたが、このような院内集会の開催はその後、法的規制を求める市民社会の声を結集する集会として拡張されていく。これについては、本稿の第Ⅱ章で取り上げることとする。

しかし、ヘイトスピーチに対応する初期の集会では、ヘイトスピーチの法的規制に関する積極的な議論は展開されなかった。有田(2013:59)でも述べているように、初期は言論規制の道を開くようなことは避けるべきだという強い意識があったからである。

日本は、日本国憲法第 21 条が保障する「表現の自由」が、人権体系の中でも相当優越的な地位を占めている(ソボコン、2015:131-132)。日本は「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約(以下、人種差別撤廃条約)」を批准す

⁸ <表 1>でわかるように、実際、ヘイトスピーチはしばらく同年 9 月までは減少している。有田(2013:82-85)によると、参議院選挙期間であったことや既成右翼の批判などをその原因に分析する観点もあるが、同年 9 月 7 日に決定された 2020 東京五輪の開催決定に悪影響を与えることを懸念した決定だという政治的解釈に見る観点もある。

る際にも「表現の自由」に関する第4条の(a)と(b)⁹を留保しており¹⁰、人権差別撤廃委員会による留保条項の範囲の縮小や留保撤回勧告に対しても、政府側で「日本には、表現の自由を委縮させる危険を冒してまでの人種差別の扇動はない」という立場を表明していた¹¹。

法務省人権擁護局長も「集団に対する言動を規制することに関しては、表現の自由との関係から大変難しい問題がある」という認識を示し、警察庁からも「一般に広く、具体的な民族を指して話をするような場合には、なかなか相手に対する特定ができなく」、「自治体の公安条例に基づく許可等を受け、許可申

⁹ 「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」 第4条

締約国は、一の人種の優越性若しくは一の皮膚の色若しくは種族的出身の人の集団の優越性の思想若しくは理論に基づくあらゆる宣伝及び団体又は人種的憎悪及び人種差別（形態のいかんを問わない。）を正当化し若しくは助長することを企てるあらゆる宣伝及び団体を非難し、また、このような差別のあらゆる扇動又は行為を根絶することを目的とする迅速かつ積極的な措置をとることを約束する。このため、締約国は、世界人権宣言に具現された原則及び次条に明示的に定める権利に十分な考慮を払って、特に次のことを行う。

(a) 人種的優越又は憎悪に基づく思想のあらゆる流布、人種差別の扇動、いかなる人種若しくは皮膚の色若しくは種族的出身を異にする人の集団に対するものであるかを問わずすべての暴力行為又はその行為の扇動及び人種主義に基づく活動に対する資金援助を含むいかなる援助の提供も、法律で処罰すべき犯罪であることを宣言すること。

(b) 人種差別を助長し及び扇動する団体及び組織的宣伝活動その他のすべての宣伝活動を違法であるとして禁止するものとし、このような団体又は活動への参加が法律で処罰すべき犯罪であることを認めること。

¹⁰ 日本政府は、「人種差別撤廃条約第1回・第2回定期報告(仮訳)」において、「第4条が定める概念は、様々な場面における様々な態様の行為を含む非常に広いものが含まれる可能性があり、それらすべてにつき現行法制を超える刑罰法規をもって規制することは、表現の自由の保障に抵触するおそれがある」と表明している。(外務省 HP: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/99/index.html>) (検索日:2017.7.24)

¹¹ 2013年「人種差別撤廃条約第7回・第8回・第9回政府報告(仮訳)」でも、「84. 留保を撤回し、人種差別思想の流布等に対し、正当な言論までも不当に委縮させる危険を冒してまで処罰立法措置をとることを検討しなければならないほど、現在の日本が人種差別思想の流布や人種差別の扇動が行われている状況にあるとは考えていない」と表明している。

請が出された場合には、条例等の要件をみたしていれば許可しなければならない」という認識を示している(2013年5月9日、参議院法務委員会)。結局、前の<表1>のように、ヘイトスピーチが2014年の半ばまで頻繁に行われていたのはこういう一連のことと関連がある。

このようなヘイトスピーチの法的規制に関する消極的な認識から脱し、2014年法的規制議論が台頭することになるには、次に挙げる三つの背景があった。まず、2014年4月、有田を始めとする民進党の国会議員を中心に、「人種差別撤廃基本法を求める議員連盟(以下、議員連盟)」が結成され、積極的にヘイトスピーチの法的規制に関する立法を求めることになった。この議員連盟はヘイトスピーチによる被害者及びNGOなどと協力し、ヘイトスピーチを根絶するためには人種差別全体の観点から人種差別撤廃条約に基づく基本法が必要であるという共通認識から出発した(外国人人権法連絡会、2016:7)。

二つ目は、民事訴訟において、2009年在特会らが朝鮮学校に対して行ったヘイトスピーチが違法であると宣言した判決が、2014年の下半期において高等裁判所と最高裁判所で認められるようになった¹²。この事件は2011年から2012年にかけて刑事訴訟においてすでに違法判決が出されていたが、刑事訴訟で罪の焦点になったのは、威力業務妨害罪¹³と器物破損など、物的被害に対する刑

¹² 本事件の刑事訴訟や民事訴訟は、それぞれ日本の最高裁判所にまで上告されている。詳細は小谷(2015)を参照すること。

¹³ 威力を用いて他人の業務を妨害する罪。刑法第234条が禁じ、3年以下の懲役または50万円以下の罰金に処せられる。『デジタル大辞泉』(小学館)

事責任であった。名誉毀損罪も、単に侮辱罪に格下げされるなど¹⁴、民族に対して排外主義及びヘイトスピーチは問題視されなかったため、被害者が直接的に被害を訴えることができる民事訴訟を提起するに至ったのである。

特に、京都地方裁判所では、在特会の該当活動が、「在日朝鮮人に対する差別意識を世間に訴える意図の下、在日朝鮮人に対する差別的発言を織り交ぜてされたものであり、在日朝鮮人という民族的出身に基づく排除であって、在日朝鮮人の平等の立場での人権及び基本的自由の享有を妨げる目的を有するものといえるから、全体として人種差別撤廃条約 1 条 1 項所定の人種差別に該当するもの」であり、「本件活動に伴う業務妨害と名誉毀損は、民法 709 条所定の不法行為に該当すると同時に、人種差別に該当する違法性を帯びている」と判断した(京都地裁、2013:71-72)¹⁵。判決では、「一定の集団に属する者の全体に対する人種差別発言が行われた場合に、個人に具体的な損害が生じていないにもかかわらず、人種差別行為がなされたというだけで、裁判所が、当該行為を民法 709 条の不法行為に該当するものと解釈し、行為者に対し、一定の集団に属する者への賠償金の支払を命じるようなことは、不法行為に関する民法の解釈を逸脱しているといわざるを得ず、新たな立法なしに行うことはできない」(京

¹⁴ 名誉毀損罪と侮辱罪の違いは中村(2014:161)、金尚均(2012)を参照すること。

¹⁵ さらに、積極的な支出という形で目に見える(有形の)損害にとどまらず、教育妨害による「組織の混乱、平常業務の滞留、組織の平穩を保つため、あるいは混乱を鎮めるための時間と労力の発生といった形で、必ずや悪影響が生じ」、「本件学校における教育業務に及ばされた悪影響全判は、無形損害として、金銭賠償の対象となる」と判断した(京都地裁、2013:82-83)。賠償額の中で無形損害に対する補償額は 1100 万円、積極的財産損害(有形損害)に該当する補償額は 16 万 3140 円であり、保障額の相当金額が無形損害に対する加重処罰的意味が大きいこと示唆している(ムンヨンジュ、2014:113)。

都地裁、2013:64)とし、新しい立法への課題を提示するに至った。この判決は2014年7月8日大阪高等裁判所、その後2014年12月9日最高裁判所でも支持され、それぞれ違法判決が下され、社会的関心を呼び起こした。その結果、2014年下半期にヘイトスピーチが短期的に減少する要因となった¹⁶

最後に、2014年9月26日、人種差別撤廃委員会¹⁷から、日本内のヘイトスピーチについて直接対処を求める勧告が出された。人種差別撤廃委員会は「人種差別撤廃条約」に基づいて設置された委員会で、締結国に対し勧告を出す権限があり、日本に対しては、2001年、2010年、2014年の3回にわたって勧告を出している。3回とも共通的に「皮膚の色、世系等を包括的定義に含み、これを禁止する法制に採択すること」、「条約の第4条の(a), (b)留保に対する撤回」及び少数者に対する実態調査と権利強化などを勧告している。ところが、2014年は、「外国人やマイノリティ、とりわけ韓国・朝鮮人に対し、人種差別的デモ・集会を行う右翼運動や団体により、差し迫った暴力の扇動を含むヘイトスピーチが広がっているという報告に懸念」を表し、ヘイトスピーチにしっかりと対

¹⁶ 2015年法務省委託調査で行われた「ヘイトスピーチに関する実態調査報告書」では、この民事訴訟に対する大阪高裁(2014年7月8日)や最高裁(2014年12月9日)の判決後、2014年10月からヘイトスピーチが現象に転じた傾向があり、判決の結果がデモ等の発生に影響を与えた可能性を提起している。しかし、2015年の6月からは再び増加に転じるなど、一連の民事訴訟によっても、これらのデモ等が沈静化したと言える状況ではないと判断している。発言内容に対しても、生命に危害を加えるとする内容や殊更に誹謗中傷を行う発言も現象傾向にあるが、2015年にも相当数認められ、発言においても沈静化したとは言えないと分析している(法務省、2015:59-60)。

¹⁷ 人種差別撤廃条約は、締約国に対し、「あらゆる形態の人種差別を撤廃する政策を遅滞なくとる基本的義務を定め(第2条本文)」、「すべての適当な方法により、いかなる個人や集団、組織による人種差別を終了させる(同条第1項(d))」を規定しており、非常に強力な規制になる(リュウジソン、2016:31)。

処すること、インターネット等においてのヘイトスピーチに対処する適切な措置をとること、その行動について責任ある個人や団体を捜査及び起訴すること、ヘイトスピーチを行う政治家に対して適切な制裁措置をとることなどを勧告している。このような勧告が直接的な効力を持つことはないが、日本は憲法第 10 章、第 98 条の第 2 項において条約及び国際法の尊重を規定しており、強い立法事実となりかねない¹⁸。

以上のように、日本国内外においてヘイトスピーチ規制に対し、実質的に新しい立法が求められるなか、2014 年 7 月には大阪市長が法的対処をすることを表明した。なお、2014 年 8 月には自民党、同年 9 月には公明党が「ヘイトスピーチ対策プロジェクトチーム(以下、PT)」を設置した。公明党の PT では、2015 年 7 月、政府にヘイトスピーチを許さないという立場を明確にし、人種差別の実態調査、人種差別撤廃政策を策定する要望書を提出する一方¹⁹、在日大韓民国民団と合同会議を開き、意見を交換した²⁰。そしてこれを受け、政府はヘイトスピーチに対する実態調査を実施するに至った²¹。

実態調査によると、日本全国で 22 か所の地方議会が地方自治法第 99 条の規定により、国家にヘイトスピーチに対する対策を求める意見書を提出している

¹⁸ 第 98 条 2 文「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」

¹⁹ 「ヘイトスピーチ問題対策等に関する要望書」(公明党ヘイトスピーチ問題対策プロジェクトチーム)

²⁰ 「ヘイトスピーチ問題で民団と議論」(https://www.komei.or.jp/news/detail/20150724_17590) (検索日:2017. 7. 24)

²¹ 公益法人人権教育啓発推進センター(2016)『平成 27 年度 法務省委託調査研究事業ヘイトスピーチに関する実態調査報告書』

(公益法人人権教育啓発推進センター、2016:131-143)。なお、2015年8月5日時点で東京都立市議会を始めとする190の地方議会から、法務省人権擁護局に意見書を提出され(参議院、2015b:7)、全国的に対策が求められていた。

このような流れの中で、国会や大阪市議会でそれぞれ法案と条例案が立案され、法的規制に関する議論が政府レベルで行われた。

2015年5月22日には、「議員連盟」を中心に「人種等を理由とする差別の撤廃のための施策の推進に関する法律案」が提出され、2016年に与党の自民党と公明党の議員が提出した「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律案」とともに審議された。結局、2016年5月に与党の法案が可決され、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律(以下、ヘイトスピーチ解消法)」が制定された。大阪市会にも2015年5月22日、「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例案」に提出され、2016年1月に「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」が成立、同年7月に全面施行されるようになった。

このような法制定は、日本初のヘイトスピーチに対する対処法であるだけに意義が認められるが、その実効性と限界に関する議論はまだ進行中である。2017年7月現在も、ヘイトスピーチ側とカウンターとの対立は続いており、法律制定後もヘイトスピーチを実質的に規制することはできない状態である。川崎市の場合、2017年7月20日、「ヘイトスピーチ解消法」に基づいた「公の施設」

利用許可に関するガイドライン(案)」を公表し、市民意見募集を行う²²など、条例の制定を推進している。日本社会においてヘイトスピーチに対する法的議論は現在進行形なのである。

本稿では、このような法的規制議論が今後日本社会で持続される見込みがあるとみて、日本における法的規制議論の現在を分析し、これからの議論の方向性について考察する。

近年日本におけるヘイトスピーチに関する立法の必要性を主張し、立案を行ったのは人種差別撤廃基本法を求める議員連盟である。その後、与党の自民党と公明党が中心となり法案を提出し審議された。このような二つの法案のヘイトスピーチに対する規制の範囲や内容においての違いは何であろうか。こうして制定された法律は、2014年の新しい立法の要求条件を満たしているのだろうか。本稿では、このような質問に答えるため、まず、第Ⅱ章で、「議員連盟」が提出した法案と与党が提出した法案の審議及び制定過程を分析することによって、日本社会における「新しい立法」の規制の内容と範囲においての様々な認識について分析を行う。

また、ヘイトスピーチに対する対処を政府に求めてきた地方公共団体はどうやってヘイトスピーチと向き合っているのかを分析するため、大阪市と川崎市の事例の分析を行う。大阪市と川崎市では、ヘイトスピーチに対処する条例を

²² 川崎市「「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に基づく「公の施設」利用許可に関するガイドライン(案)」に関する意見募集」(川崎市 HP:<http://www.city.kawasaki.jp/templates/pubcom/250/0000088441.html>) (検索日:2017年7月24日)

推進している点では共通であるが、その規制の性格と内容は異なる。その違いは「ヘイトスピーチ解消法」についての解釈の違いに起因していると考えられる。本稿ではその特徴と課題について考察する。

ヘイトスピーチに対する法的規制においては、新しい立法を「どのように」するかが重要であることはいうまでもなく、「表現の自由を制約しながらも、可能な範囲で最大限保障しなければならない矛盾的な課題を解決しなければならない難解な問題」でもある(リュウジソン、2016:27)。本稿では、新しい立法をどのようにするかについて次の三つの論点を中心に分析する。

第1に、法が保護する対象をどのように設定するかである(以下、保護対象の設定)。全世界のヘイトスピーチに対する法的規制を整理した前田(2015:707)は、このような基準によって、世界のヘイトスピーチに関する法律を分類している。差別の原因・動機には人種、民族、言語、宗教などがあり、ほかにもバリエーションがある。そして、これはヘイトスピーチの被害を受ける個人や集団をどのように規定するかの問題であり(前田、2016:72)、この設定により法が保護する対象が変わるようになる。

第2に、ヘイトスピーチと定義する表現行為について禁止条項を明記できるかが一つの重要な論点となる(以下、禁止条項の明記)。日本におけるヘイトスピーチに対する法的議論は、共通的に刑罰や課徴金などを前提にしない、いわゆる「理念法」という基本法の形で議論されているということである。しかし、理念法にしても、これについては意見の対立がある。表現行為に禁止条項を置

けるかは、法が設けられる措置の範囲にも大きく影響を与えるためである。

第3に、法が設けられる措置の内容に関する議論である(以下、措置内容)。措置内容は、ヘイトスピーチに対し、どのような措置や規制ができるかに関わる議論で、大きくは事前的措施と事後的措置に分けられる。事前的措施とは、ある個人や団体に対し、公共施設の利用を制限するなど、表現行為が行われる前に措置を取ることである。一方、事後的措置は表現行為が行った後の措置であるため、その実効性に関しては議論が続いている。

2. 先行研究の検討

ヘイトスピーチ法規制に関する海外事例研究は、基本的に表現の自由がもっとも重視されているアメリカと法治国家として模範といわれるドイツに関するものが多い。リュウジソン(2016:27)では両国が「互いに、反対方向の立法政策を取っている」とみられ、アメリカでは表現の自由を最大限保障する立場であり、ドイツは歴史的経験によりヘイトスピーチを強力に規制する立場であると述べている。

師岡(2015:82、136)では、諸外国のヘイトスピーチ法規制の研究のなかでも日本では、アメリカ法研究が圧倒的に多く、そのことから、ヘイトスピーチ法規制に反対ないし慎重論を主張するのは政府だけではなく、憲法研究者の多数派が慎重論の立場であると論じている。日本は戦前、権力により批判的言論を

違法として弾圧した歴史があるため、政府が特定内容を規制するのは危険であるという認識があり、これが表現の自由を保障する優越的地位を保証する規制慎重論につながったとみる見方もある。ところが、師岡は表現の自由が無制限的なものではなく、「憲法第 12 条 2 文でも、「国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」と定めている。公共の福祉とは、他者の人権と自己の人権との調節原理として理解するのが通説であり、他者の人権を侵害する表現は、表現の自由の濫用であり、許されない」と主張している。

一方、日本国憲法が保障する自由のなかで、憲法第 21 条の表現の自由の保障²³に対する「優越的地位」を提示したのは、日本の代表的な憲法学者である芦部信喜である。芦部は「表現の自由を中心とする「精神的自由」を規制する立法の合憲性は、「経済的自由」を規制する立法よりも、より厳格な基準で審査しなければならない」という「二重の基準論」を提示した。芦部(2016:193-196)では、表現の自由は無条件的なものではなく、性表現・名誉棄損的表現は憎悪的表現(hate speech)などと呼ばれ、人種的差別表現とともに少数者を有害に攻撃する表現として「低い価値の表現」として考えられ、政治的表現(高い価値の表現)とは区別されるとしている。なお、「近年在日朝鮮人に対するヘイトスピーチとして問題になっている差別表現に対する規制と表現の自由に対する保護の調整が既存の法律だけで十分なのかは意見が分かれている」と評価している。

²³ 日本国憲法第 21 条「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」

「ヘイトスピーチ解消法」に関する研究には師岡康子(2016、2017)、外国人
人権法連絡会(2016)などがあり、大阪市条例に関する研究には前田朗(2016)、
リュウジソン(2016)、郭辰雄(2015)、文公輝(2016)などがある。

師岡(2016、2017)は、「ヘイトスピーチ解消法」の法文の分析及び、市民社会
の役割について詳しく論じている。特に、師岡(2017)は、人種差別撤廃条約の
締結国としての責務を分析した上で、「ヘイトスピーチ解消法」の限界を指摘し、
幅広い人種差別撤廃基本法を求めている。ただ、師岡の考察は、国会や市議会
での審議の過程に関してはあまり分析を行わなく、現実的に審議過程での反対
や懸念をどのように克服するかについての考察は乏しい部分もある。

前田朗(2016)は、大阪市の条例の法文を中心に分析を行い、条例の定義が国
際条約のものに比べ独自であると評価している。しかし結局、条例の保護の対
象には、世系が除外となる点を指摘し、また大阪市条例の措置である「認識等
の公表」の実効性について制度の運用次第であると評価した。リュウジソン
(2016)の考察は、条例制定の背景として、人種差別撤廃条約や朝鮮学校に関す
る判決の分析を行った上で、大阪市条例の分析を行うが、大阪市での条例制定
の背景に関する研究はなく、法文に対する分析にとどまっている。

郭辰雄(2015)、文公輝(2016)はそれぞれNGOコリアセンターとNPO法人
多民族共生人権教育センターの立場から、大阪市条例の背景や限界について述
べており、大阪市条例がその措置内容として、事前規制に関する議論が人権審
議会で行われたにもかかわらず、含まれなかったことを指摘している。このよ

うな考察は、それぞれの団体の条例制定における行動内容を把握することができ、なお、市民社会の役割をうかがうことができる。

しかし、以上の研究は結果的に、法文の解釈に集中されていたり、市民運動の観点から規制の当為性が強調される傾向がある。そして条例制定過程に関する内容においても議会や国会における議論はほとんど行われていない。特に、国家法律と条例の議論を一連の流れとして分析した研究はなかなか見当たらないのが現実である。

これを受け、本稿では、法文に関する分析は、先行研究を参照しながらも、多様な市民運動とともに、立法過程上行われる法的議論を分析する。このことによって議論を立体的に表し、既存の研究を補完することが可能になる。立法過程でどのような価値の対立が行われ、各アクターはどのような役割を果たせるかを明確にしたい。例えば、大阪市の条例の場合、国家法律より先に制定されているが、国家レベルの「ヘイトスピーチ解消法」の成立によってまた影響を受けることになる。なお、川崎市条例の方向性を分析するためにも「ヘイトスピーチ解消法」に対する分析が前提にならなければならない。結局、今の地方公共団体の条例の方向性は、現行法の現在を把握した上で、どのように解釈するのか、社会がどのような価値を優先するかによって異なる方向性を持つといえる。

3. 方法論について

本稿では、「ヘイトスピーチ解消法」及び地方公共団体である大阪市、川崎市の法的議論を分析するため、それぞれの立法過程に基づいて文献調査を行う。

「ヘイトスピーチ解消法」は、与党を中心として参議院に提出した議員立法²⁴で、該当法案が案件として審議された国会議事録を分析する。また、大阪市の条例は、地方自治法の第 149 条 1 号の市長の議案提出権²⁵に基づいた市長提案立案である²⁶。したがって、市長の諮問機関である大阪市人権施策推進審議会と検討部会の会議録を参照し、条例案の作成過程を分析し、提出された条例案が議論された市議会録を分析する。また、川崎市条例の推進は、市長の議案提出権に基づいて行っている点で大阪市と同様であり、川崎市長は長の諮問機関である川崎市人権施策推進協議会に諮問を行い答申をもらった状態であり、その会議録を分析する。

そして、このような審議過程で法的規制を要求してきた市民団体、民族団体、

²⁴ 議員立法は、憲法 41 条の「国会は国の唯一の立法機関」がその根拠であり、国会法 56 条は衆議院への発議なら議員 20 人以上、参議院なら議員 10 人以上の賛成が必要と定めている。

²⁵ 長の担任する事務には、地方自治法 149 条 1 号「普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること」が含まれ、「普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件」の中には、「条例を設け又は改廃すること」(同 96 条 1 項 1 号)が含まれ、長には、条例案を提出権が認められている。

²⁶ 日本の国政とは異なり、直接選挙によって選出される地方公共団体の首長は、条例立案権を持ち、実際に、条例案の大半は、長が提出している(宇賀克也、2016:289)。市長の諮問を受けた審議会や市の職員が作成した提案は、2013 年基準 90.8%、2014 年 89.6%を占めており、議会において修正され、可決される比率は 0.4%しかなく、98.8%(2013 年)はそのまま原案可決されている(高橋亮平、2013)。

及び政党による講演録、パンフレット、抗議書、要望書、決意文、集会への参加記録などを参照し、立法過程と関連付けて分析していく。

第Ⅱ章 「ヘイトスピーチ解消法」の制定

第Ⅰ章で言及しているように、2014年日本国内外でヘイトスピーチに対する法的議論の必要性が提起されると、自民党及び公明党はプロジェクトチームを結成し、調査に着手した。また、多数の地方公共団体でもヘイトスピーチへの対処を求める要望書を提出していた。

このような流れの中、先走って法案を発議したのは、2013年から院内集会を開き対策を講じようとした「人種差別撤廃基本法を求める議員連盟(以下、議員連盟)」である。「議員連盟」は2015年5月22日、第189回国会の参議院で「人種等を理由とする差別の撤廃のための施策の推進に関する法律案(以下、人種差別撤廃基本法案²⁷)」を提出し、同年8月4日発議者が提案の趣旨を説明した。それから、同年8月6日に法律案の審議が行われたが、民進党を除いた与野党の反対にぶつかり、結局、「継続審議」となった。

「人種差別撤廃基本法案」は、第190回国会で再び審議されるようになったが、実質的に法案自体に対する審議は行われなかった。一方、2016年4月8日には、与党の自民党と公明党の国会議員により「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律案(以下、与党法案)」が

²⁷ 野党が提出した法案という意味で「野党法案」とも称されることもあるが、この法案に対しては、与党だけでなく、野党の反対も強かった。このため、本稿では、「人種差別撤廃基本法を求める議員連盟」の基本理念である「人種差別撤廃基本法」と称することにする。

参議院に提出され、その後は「与党法案」を中心に議論されるようになった。

結局、「人種差別撤廃基本法案」は2016年5月13日に反対多数で否決され、「与党法案」は付帯決議付きで全会一致で可決された。この章では、「人種差別撤廃基本法案」と与党法案の審議過程を分析することによって、法的議論の争点と特徴について考察する。そして法制定において付けられた付帯決議の意味についても分析を行う。

1. 「人種差別撤廃基本法案」の発議と審議

1-1. 市民社会の支持

民進党の有田芳生議員はヘイトスピーチが社会問題化された2013年2月からすでに法務委員会に対処の必要性を提起してきた。そして、国会議員という立場として問題を提起できる方法として、国会に関係者を招いて集会を開くことを講じ、院内集会を開催し、問題提起を始めた(有田、2013: 55)。

その最初の集会は2013年3月1日に開催された「排外・民族侮蔑デモに抗議する国会集会」で、国会議員11名を始め、約250名の市民及び専門家が参加した。2回目は同年5月7日に開催され²⁸、3回目は同年6月20日に開催された。3回目の集会では「激化するヘイトスピーチをどう止めるかー攻撃を向けられた被害者たちの声を聞く」という題目で開かれ、ヘイトスピーチの被害者の訴

²⁸ 有田(2016: 69)によると第二回目も約250名の市民が参加されたという。

えを聴取する場を設けていた²⁹。

このような院内集会は、事前に人的事項を明記する過程を設けることによって、在特会及びその同調者による混乱を防止し、国会での市民参加の場を開いたといえる。さらに、この院内集会をきっかけに人種差別 NGO ネットワーク³⁰と外国人権法連絡会³¹では、国会議員及び政党に対しアンケートを実施した。ほかにも法案を作成し、発表するなど、多様な活動を行った。

その後、2014 年 4 月、有田は「議員連盟」を結成し、立法の動きを本格化した。そして人種差別撤廃条約の勧告及び在特会に対する違法判決などを立法事実として 2015 年 5 月に「人種等を理由とする差別の撤廃のための施策の推進に関する法律案(以下、人種差別撤廃基本法案)」を提出した。

この法案は、日本が人種差別撤廃条約を批准し 30 年が経っているにもかかわらず、条約の理念や趣旨を生かす法律がいまだ制定されていなく、また、社会問題化しているヘイトスピーチだけでなく、様々な人種等の差別が現在も引き起こされているという問題意識から始まった。よって、そういう人種的な差別行為は許されないと法的にも明らかにする必要性をその立法事実としている(参議院、2015b:1-2)³²。したがって、この法案はヘイトスピーチと人種差別全

²⁹ IMADR HP (<http://imadr.net/hatespeech20130605/>) (検索日:2017 年 7 月 24 日)

³⁰ 5 月 24 日から全国の国会議員に対しヘイトスピーチに関するアンケートを行い、その結果を提言を兼ねて発表した。(<http://imadr.net/htspeechap/>)

³¹ 「ヘイト・スピーチに関する政党アンケート」 (<https://gjinkenh.wordpress.com/2014/11/29/02/>) (検索日:2017 年 7 月 24 日)

³² 日本では、人種差別撤廃条約の第 4 条(a)項、(b)項を留保しているとしても、条約の締約国として、第 2 条(d)項の「各締約国は、すべての適当な方法により、いかなる個人、集団又は団体による人種差別も禁止し、終了させる」責任を持っており、2001

般を同時に対応するように構成されており、第3条第1項では、典型的な差別禁止を規定し、第3条第2項では、「不特定の者」に対する差別的行為をヘイトスピーチの特徴として分離し、「してはならない」と明記している(参議院、2015b:15)。

このような基本原則は、司法、立法及び行政など、さまざまな分野に適用されることを目的に、具体的には、相談体制の整備(第10条)、多様な文化に関する情報の提供(第11条)、啓発活動(第12条)、人権教育の充実(第13条)、国内外における努力に関する情報の収集(第14条)、インターネットを通じた差別防止のための自主的努力の支援(第15条)、地域活動の支援(第16条)、民間団体の支援(第17条)などの措置を設けている。さらに第3章には「人種等差別防止政策審議会」を内閣府に設置させることによって、このような具体的措置を政府全体の見地から管理するようにした。審議会は、首相からの諮問への答申だけでなく、意見の陳述(第20条2項2号)や勧告を行うことができる(第20条2項4号)。

このように「人種差別撤廃基本法案」の特徴は、明確に禁止を明記したこと、それから実質的な措置を設けたことなどであり、市民社会の積極的支持を得た。初期の院内集会がヘイトスピーチに対する全般的な議論を行う目的であったとすれば、「人種差別撤廃基本法案」が提出された後の院内集会では、この法案の早急な可決を求めるなど、立法の目的が明らかになった。その反面、「与党法案」

年、2010年、2014年、人種差別撤廃委員会の勧告のように国際的に問われているのは人種差別全般に関わる問題であるという認識に基づいている(参議院、2015b:5-6)。

が提出されると、院内集会の目的には「与党法案」に対する抗議が加わった。〈表 2〉は「人種差別撤廃基本法案」提出後に行われた院内集会のタイトル及びその内容である。

〈表 2〉「人種差別撤廃基本法案」提出後の院内集会

日時	院内集会のタイトル	集会の内容
2015 年 6 月 26 日	院内集会 STOP HATE SPEECH! ～今こそ人種差別撤廃基本法の実現を～	目標:「人種差別撤廃基本法案」の審議と可決 場所:参議院議員会館 賛同団体:総 48 団体(6 月 25 日基準) ³³
2015 年 7 月 22 日	院内集会 ★part2★ STOP HATE SPEECH! ～今こそ人種差別撤廃基本法の実現を～	目標:「人種差別撤廃基本法案」の審議と可決 場所:参議院議員会館 賛同団体:総 48 団体(7 月 7 日基準)
2015 年 9 月 2 日	院内集会 ★part 3 ★ STOP HATE SPEECH! ～今こそ人種差別撤廃基本法の実現を～ ³⁴	目標:「人種差別撤廃基本法案」の審議と可決 場所:参議院議員会館
2016 年 4 月 19 日	院内集会「今こそ人種差別撤廃基本法の実現を」Part. 4 ³⁵	目標:「人種差別撤廃基本法案」の審議と可決。しかし、同年 4 月 8 日に「与党法案」が提出されると、目標が「与党法案」に対する抗議に変更された。 場所:参議院議員会館
2016 年 5 月 10 日	院内集会「今こそ人種差別撤廃基本法の実現を」Part. 5 ³⁶	目標:「与党法案」に対する批判と抗議
2017 年 6 月 3 日	ヘイトスピーチ解消法施行 1 年～その現状と課題、人種差別撤廃基本法の実現へ	目標:「ヘイトスピーチ解消法」の実効化と「人種差別撤廃基本法」の制定

* 反差別国際運動(IMADR)、外国人権法連絡会の HP に基づき、筆者作成

³³ 外国人権法連絡会 HP(<https://gjinkenh.wordpress.com/2015/06/07/06/>) (検索日:2017 年 7 月 24 日)

³⁴ IMADR HP(<http://imadr.net/stophatespeech3/>) (検索日:2017 年 7 月 24 日)

³⁵ IMADR HP(<http://imadr.net/20160419/>) (検索日:2017 年 7 月 24 日)

³⁶ 外国人権法連絡会 HP(<https://gjinkenh.wordpress.com/2016/04/>) (検索日:2017 年 7 月 24 日)

〈資料 1〉2015 年 6 月 26 日院内集会の賛同団体一覧³⁷

◆主催◆

外国人入国法連絡会

移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）

人種差別撤廃NGOネットワーク（ERDネット）

のりこえねっと（ヘイトスピーチとレイシズムを乗り越える国際ネットワーク）

◆賛同◆（あいうえお順、6/25 現在 48 団体）

アフリカ日本協議会／Anti-Racism Project（ARP）／「慰安婦」問題解決オール連帯ネットワーク／海老名解放教育研究協議会／エラスムス平和研究所／おかやま日本語プラザネットワーク／教えてニコンさん！＊ニコン「慰安婦」写真展中止事件裁判支援の会＊／外国人学校・民族学校の制度的保障を実現するネットワーク・埼玉／外国人住民基本法の制定を求める全国キリスト教連絡協議会（外キ協）／外国人住民との共生を実現する広島キリスト者連絡協議会／Counter-Racist Action Collective（C.R.A.C.）／カトリック聖心侍女修道会社会司牧チーム／かながわみんなとれん／韓国民団人権擁護委員会／関東大震災朝鮮人虐殺の国家責任を問う会／『記憶と生きる』上映委員会／樹花舎／京都府・京都市に有効なヘイトスピーチ対策の推進を求める会／「高校無償化」からの朝鮮学校排除に反対する連絡会／神戸国際キリスト教会／国賠ネットワーク／「国連・人権勧告の実現を！」実行委員会／子どもの人権埼玉ネット／コリア NGO センター／在日韓国人法曹フォーラム／在日韓国青年会／在日コリアン弁護士協会（LAZAK）／在日無年金問題関東ネットワーク／差別・排外主義に反対する連絡会／自由人権協会（JCLU）／すべての人に尊厳と人権を！ヘイトクライムをなくそう神戸連絡会／世界女性会議岡山連絡会／全国在日外国人教育研究協議会／全国在日ブラジル人ネットワーク（NNBJ）／朝鮮学校生徒を守るリボンの会／朝鮮・韓国の女性と連帯する埼玉の会／なくそう戸籍と婚外子差別・交流会／難民を支援し連帯する会／日本カトリック難民移住移動者委員会（JCaRM）／日本キリスト教協議会在日外国人の人権委員会／日本国籍のなしくずし剥奪を許さない会／日本と南北朝鮮との友好を進める会／排外主義にNO！福岡／反差別国際運動日本委員会（IMADR-JC）／東アジアのYASUKUNISM展／ビジネス・人権資料センター／ヒューマンライツ・ナウ／部落解放同盟中央本部

1-2. 国会審議：与野党の反対

〈資料 1〉でわかるように、「人種差別撤廃基本法案」は市民社会の支持を得た

³⁷ 外国人入国法連絡会 HP (<https://gjinkenh.wordpress.com/2015/06/07/06/>) (検索日:2017 年 7 月 24 日)

にもかかわらず、国会では民進党を除いた与野党の支持を得ることができなかった。自民党の猪口邦子議員は、第3条の「不当な差別的扱い」（第3条第1項第1号）、「不当な差別的言動」（第3条第1項第2号）に対して、「してはならない」と禁止規定を明記していることを懸念し、「解釈の幅があり、罰則規定がないとしても、場合によっては言論を委縮させる危険性があり、政治的な主張までも抑制することになってしまう可能性がある」（参議院、2015b:3）と指摘した。公明党の矢倉克夫議員も、「マイノリティーを守るための法律が、実は規制する対象が広がることでマイノリティーが規制されたり、政治的意図を話している少数者を侵害してしまう」（参議院、2015b:9）と指摘した。

さらに、共産党の仁比聡平議員も、第3条1項2号の「嫌がらせ」、第3条2項の「迷惑」という表現が明確ではなく、「何が許されないのかはっきりした方が、恣意的に解釈を広げて濫用されるおそれをなくすために大事」（参議院、2015b:14-15）であると指摘し、日本維新の会の真山勇一は「具体性に欠け、範囲が広げられるおそれ」（参議院、2015b:11）があると指摘した。

すなわち、「人種差別撤廃基本法案」に対して各政党から主に指摘された内容は、第3条の定義が明確ではなく、禁止条項が明記されることによって、恣意的に解釈され、むしろ表現の自由を委縮させる可能性があるということであった。このような法規制による表現の自由の侵害に対する懸念は、与党だけでなく、野党においても確認できる。

このような指摘に対し、法案発議者の小川敏夫議員は、表現の自由は重要な

人権である一方、「憲法が保障する個人の尊重や法の下の平等の趣旨も十分に尊重されなければならない権利」であり、「表現の自由が他人の権利や他の法益を侵害してもいいということにはならない」と弁論した。その上、第3条の「不当な」という言葉は、「差別を受けている人たちに対する助成を行うような施策などの合理的な差別、合理的を除外するための表現」（参議院、2015b:9、17）であり、条文に抽象的な部分があることを認めながらも「差別の様態は具体的にはいろいろな形があり、これをそれぞれ列記し得なく具体性を少し欠いた中で、社会的に十分に評価できるという抽象的な書き方の範囲で許される」と主張した（参議院、2015b:3、11）。それから、「「差別を目的」にするなどを要件とすることによって、政治的な表現その他の尊重されるべき表現の自由は侵害されることがないように担保されている」（参議院、2015b:12）と主張した。

一方、政府関係者は現行法下で問題がないという立場であった。例えば、法務大臣は、「人種差別撤廃条約の義務は、我が国の憲法を始めとする現行の具体法制で既に担保されている」、「脅迫罪、威力業務妨害罪などが成立する場合厳正に対処する」（参議院、2015b:5、15）という見解を示した。

このような見解に対し有田議員は、「現行法でどうにもならないからヘイトスピーチがいまだ蔓延している。京都朝鮮第一初級学校襲撃事件において、京都地裁、大阪高裁、最高裁の決定においても認定されたとおり、新しい法律がヘイトスピーチに対応するには必要だというのは世間の常識である」（参議院、2015b:5）と強く批判した。なお、有田は「相手が特定されて、刑法の構成要件

に該当する犯罪行為であれば対応できるが、今社会問題化しているヘイトスピーチの多くは、路上での差別的言動は、現行法では対応できない」（参議院、2015b:20）と主張した。しかし、与党及び維新の会や共産党が反対するなか、結局、9月25日、本会議で全会一致で「継続審議」となった。

第190回国会でまた審議が再開され、2016年3月22日には、四人の参考人の意見聴取及び質疑が行われ、ヘイトスピーチを現行法で対処できるかについて意見の対立があった³⁸。その中で、野党の推薦で出席した在日3世の崔江以子は直接的に誹謗中傷の対象となっている被害者の立場から意見を述べた。崔江以子は川崎市桜本で行われたヘイトスピーチ（2015年11月8日、2016年1月31日）について説明し、これによる「被害を行政機関に訴えても、根拠法がないため具体的な対策は取れなく」、「多くの警察はヘイトデモの参加者の発言を注意するどころか、守っているかのように囲む」様子に中学生の子供が強いショックを受けたと訴えた。また、「現行法の申告制度は、名を名乗り、当事者性を持っており、申告後メディアで報じられると、インターネット上の誹謗中

³⁸ 浅野善治（大東文化大学教授）は、「表現の自由というものは憲法上極めて重要な人権の中核的価値になっており、公権力をもって規制する場合は、慎重な検討が必要」と主張したうえで、第3条については、「その対象としたい不適切な行為にとどまらず、それが必要以上にどの範囲まで広がってしまうのか明確になっていない」と指摘し、「現行法でも対処可能な様々な措置がある」（参議院、2015c:2）と主張した。これに対し、龍谷大学の金尚均教授は、京都朝鮮学校事件の例を挙げ、「この事件では、人種差別の認定に際し、憲法第98条の2項を介して人種差別撤廃条約を間接適用した。間接委員用とは国内法に直接の法律がないことを意味しており、法的安定性を欠いている」と指摘し、「個人の名誉のみを保護する現行法では、特定の集団に向けられた極めて有害な人種差別表現に対応する手段がなく、立法による早急な対応」（参議院、2015c:4-5）を求めた。

傷のため二重三重の痛みや苦しみを受けている」(参議院、2015c:6、12)と主張した。

この崔江以子の発言をきっかけに、3月31日法務委員会は桜本を視察し、住民聴取を行った。現地調査後、公明党の矢倉克夫議員は、「現地で様々な声を聞き、これは本当に解決しなければいけない問題だと痛感した」と言い、「もう住宅、人が普通に生活をしている場所のすぐ近くのところであんなに卑劣なデモが行われたのかという思いは、自分たちの普段の平穏な生活がいかにもじゅうりんされているのか、本当に悔しかったであろう」(参議院、2016a:6-7)と理解を示した。共産党の仁比聡平議員も、崔江以子の息子から聞いた内容を引用し³⁹、共生社会のための新しい立法の必要性を強調した。

その後、「人種差別撤廃基本法案」は4月5日参議院法務委員会においても議論が続いたが、法案自体に対する審議はそれ以上行われなく、新しい法律の方向性に関する議論が中心であった。結局、与党が準備している法案に期待するしかない状況に追われていた⁴⁰。

³⁹ 共産党の仁比聡平議員は次のように述べている。

「彼、このように語りました。ゴキブリ朝鮮人、たたき出せ、出ていけ、死ね、殺せと警察に守られて叫んでいました。差別をやめと伝えたら、大人が指を指して笑いました。警察はそんな大人を注意してくれませんでした。警察がヘイトスピーチをする人を守りながら桜本へ向かってきました。朝鮮人が一人残らず出ていくまで首を絞めると言った人を警察が守っていました。オモニは泣いていました。僕も苦しくて涙が出ました。そう語りましたけれども、大臣はこの中学生の男の子の側の立場に立ちますか、それともこの指摘は心外ですか。」(参議院、2016a:9)

⁴⁰ 自民党の西田昌司議員は2回にわたって、与党で新しい立法を準備していると明らかにし、人種差別撤廃法案の発議者の一人である有田芳府議員も「これから与党と一緒にいい法案を作っていくたいというふうに思っております」(参議院、2016a:6)と発言した。

「人種差別撤廃基本法案」は、民進党を除いた、与野党の反対及び政府関係者の無関心のなかで否決を余儀なくされたが、二つの面で意義がある。

まず、この法案はヘイトスピーチに対する法的規制を求める市民社会の意見を一か所に集中させることに成功したと評価できる。〈表 1〉で確認したように 40 以上の人権団体及び民族団体の支持を得ながら、持続的に院内集会を開くことに成功し、法案が第 189 回国会で否決されることを防ぎ、第 190 回国会でも審議が続けられた。この院内集会はその後も続き、「与党法案」に対する抗議や、「ヘイトスピーチ解消法」の実効化を求める集会に続けられる。

「人種差別撤廃基本法案」の持つもう一つの意義は、第 190 回国会の法案審議の中で参考人質疑が行われ、崔江以子の発言が参議院法務委員会の桜本視察に繋がったことである。これは、国会において、現行法対処可能論や規制に対する消極論から脱し、新しい立法の必要性を共有するようになるきっかけになった。さらに、2015 年 11 月 8 日川崎市伏見公園付近⁴¹、2016 年 3 月 20 日 J R 川崎駅⁴²、そして同年 3 月 27 日新大久保で行われた街宣⁴³でのヘイトスピーチ

⁴¹ 2015 年 11 月 8 日、川崎市内で行われたヘイトスピーチでは、カウンターとのトラブルを懸念した主催者側からコースを一部短縮したいという申出があり、警察はこれを認めた。そして 2016 年 1 月 31 日にも同じコースでデモが行われたが、前回と同様に一部短縮とした(参議院、2016a:10-11)。これに対し、共産党の仁比聡平議員は、デモが同じく繰り返され、人種差別が起こり、混乱も予想される時に、警察の方がデモコースの変更などを働きかけるべきではないかと指摘した(参議院、2016a:10-11)。

⁴² 2016 年 3 月 20 日、J R 川崎駅前である団体の街宣中に、傷害事件が起こり、ヘイトスピーチを行っていた 10 数名が反対側に向かい暴力を行った。当時の映像を参考すると、警察人力が十分だった状況で、傍観していたのではないかとという指摘が相次いだ(自民党の西田昌司、民進党の有田芳生、共産党の仁比聡平)。

⁴³ 2016 年 3 月 27 日、新大久保の職安通りで行われた街宣では、警察官が、カウンターに参加するある女性の首を絞める写真が大きく問題となった(民進党有田芳生議員)。

に関する議論が国会で続けられた。

ちなみに、警察の対応について日本政府では、警察は、「デモの参加者とそれに抗議をする者が接触をすることのないように必要な舞台を配置するなど、中立性、公平性を念頭において警備」すると立場を表明し、「警察がいわゆるヘイトスピーチを行うデモを守っている」(参議院、2016a:8)という誤解を与えることになっていると答弁した。公安委員会委員長も「道路上にそべったり座り込んだりというのは、これは違法な状態であり、違法状態を解消するということは警察としてもやらざるを得ないこと」(参議院、2016a:6)であると指摘した。このような議論を通して見えるくるのは、現行法の下では、警察はヘイトスピーチを中立性の立場から許可を出しているが、これに対する「カウンター」活動は違法行為に過ぎないのである。これはヘイトスピーチに対し、現行法で積極的に対応できるという主張とは相反している。

2. 「ヘイトスピーチ解消法」の成立

2-1. 与党を中心とする法案の発議

第190回国会において「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律案(以下、与党法案)」が提出されると、市民社会では、法案が審議される前から、即刻的に抗議の意思を表明した。外国人 인권

法連絡会⁴⁴、認定 NPO 法人ヒューマンライツ・ナウ (Human Rights Now)⁴⁵では
声明書を発表し、在日大韓民国民団では緊急集会を開き、対策を議論した。

2016 年 4 月 19 日に予定された院内集会は、既存の議員連盟の法案成立を求
める集会から、「与党法案」の問題点を指摘する集会に目的が変わった。そして、
院内集会参加者一同により、「与党法案」の 9 か所に対する修正を求める声明書
を発表した⁴⁶。それを提示すると次のようである。

- ①法目的に「人種差別撤廃条約の理念」との文言をいれる。
- ②差別的言動の禁止条項をいれる。
- ③「差別的言動」の定義については、対象を、条約の文言通り「人種、皮膚
の色、世系又は民族的若しくは種族的出身」にし、「著しく侮蔑する」場
合も含め、「地域社会」からの排除に限定せず、「社会」からの排除にする。
- ④地方公共団体の責務を、努力義務ではなく、国と同じ責務とする。
- ⑤定期的な差別の実態調査を行う。
- ⑥被害者の意見を聴く条項をいれる。
- ⑦インターネット対策を入れる。
- ⑧人種差別撤廃教育の対象として、公務員、特に警察を明記する。
- ⑨差別撤廃の取り組みを検証し推進する審議会を設置する

⁴⁴ 外国人権法連絡会 2016 年 4 月 9 日「ヘイトスピーチに関する徒党法案に対する
緊急声明」(<https://gjinkenh.wordpress.com/2016/04/09/11/>) (検索日:2017 年 7 月 24
日)

⁴⁵ 認定 NPO 法人ヒューマンライツ・ナウ 2016 年 4 月 18 日「「本邦外出身者に対する
不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律案」に対する声明」(<http://hrn.or.jp/activity/6884/>) (検索日:2017 年 7 月 24 日)

⁴⁶ 「今こそ人種差別撤廃基本法の実現を」4・19 院内集会アピール(<https://gjinkenh.wordpress.com/2016/04/>) (検索日:2017 年 7 月 24 日)

以上の指摘は共通的に、「与党法案」の第2条⁴⁷の不当な差別的言動に関する定義を、「本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫」そして、「適法に居住するもの」に限定することによって、日本の域内における様々な民族や世系に対するヘイトスピーチや、不法居住、オーバーステイの状態にある外国人や難民に対するヘイトスピーチを容認したり、むしろ助長してしまうという指摘であった。

また、全文においてはヘイトスピーチの害悪を認め、「緊急な課題」として「あってはならず」、「許さない」と宣言した法案という点は意義として認められるものの、本文では「してはならない」という禁止条項を設けていないという点が問題点として取り上げられた。また、地方公共団体に対しては、国に比べて責務が弱いこと、また法律を実質的に推進する第3者機関が不在であることなど、法案の実効性に対する疑問であった。

2-2. 国会審議：与野党の対立

国会で議論が始まった与党の法案については議員連盟の民進党だけでなく、

⁴⁷ 「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律案」 第二条

「この法律において「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」とは、専ら本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であつて適法に居住するもの（以下この条において「本邦外出身者」という。）に対する差別的意識を助長し又は誘発する目的で公然とその生命、身体、自由、名誉又は財産に危害を加える旨を告知するなど、本邦の域外にある国又は地域の出身であることを理由として、本邦外出身者を地域社会から排除することを煽動する不当な差別的言動をいう。」

共産党でも批判及び指摘が相次いだ。共産党は「人種差別撤廃基本法案」に対しては懸念を表明したばかりでなく、「与党法案」に対しても強く批判し続けた。結局、国会審議では法案を提出した自民党と公明党に対し、民進党と共産党が抗議する対立構造になった。このような議論を第Ⅰ章で取り上げた「保護対象の設定」、「禁止条項の明記」、それから「措置の内容」に分けて分析する。

(1) 保護対象の設定

「与党法案」は立法事実を「現在問題となっている在日韓国・朝鮮人に対する不当な差別的言動」とし、人種差別一般ではない。この法律の対象者が不必要に拡大されることなく、在日韓国朝鮮人がその中心になるように設定したのであり、「在特会」による朝鮮学校に対するヘイトスピーチも、地域社会の中で「本邦外出身者」がその出身を理由にして差別されたという認識であった(参議院、2016c:4、7、2016e:4)。

しかし、院内集会ですでに指摘されたように、与野党の中で先鋭な対立があったのは、第2条の「本邦外出身者」と「適法に居住する」という表現であった。有田議員は、「在特会」が2009年埼玉県蕨市で行ったフィリピン人一家に対するヘイトスピーチ、イラン人追放運動のような「適法居住要件」を満たさない対象に対するヘイトスピーチや、日本の域内の様々な少数民族に対するヘイトスピーチなどは、法律案の保護の対象から除外となると指摘した(参議院、2016c:7-8)。

さらに、人種差別撤廃委員会の「一般的勧告 30」の第 7 項では「人種差別に対する立法上の保障が、出入国管理法令上の地位に関わりなく市民でない者に適用されることを確保すること、及び立法の実施が市民でない者に差別的な効果を持つことがないよう確保すること」を勧告しており、それは、「誰に対してもヘイトスピーチは駄目であるという意味であり、人種差別撤廃条約の基本の基本」（参議院、2016d:29）であると主張した。

また、共産党からも「在留の適法が争われているオーバーステイや難民申請が政府の不当な判断によって認められなかった方々に対するヘイトスピーチや、公然と行われているアイヌ民族に対するヘイトスピーチは許されるものではないか」（参議院、2016c:4）という懸念から、共産党の提案から「適法に居住するという文言を削除する」（参議院、2016d:24）ことを求めた。

このような反対解釈に対し、発議者は、この法案は「すべて文脈上によることであり、これを反対解釈して、そのような人たちに対してのヘイトスピーチを墨付きを与えるのは一切当たらない」と主張し、「法案の理念が掲げている方向の解釈に、その前後の文脈で、最終的に地域社会の分断となるような言動であれば対象になる」（参議院、2016c:9、2016e:4）と弁論した。

(2) 禁止条項の明記

一方で、与党法案では、「表現の自由は民主主義の根幹をなす権利であり、表現内容に対する規制について極めて慎重に検討されなければならない、何をもつ

て違法となる言動とし、それを誰がどのように判断するか等について難しい課題がある」とし、表現内容を規制するのは、表現行為の委縮効果をもたらすおそれがあり、本文において「してはならない」という禁止条項を設けていない(参議院、2016c:1-2)。

なお、「与党法案」の発議者は、ある表現行為が「違法であるかは司法の場で判断されるべきで、公権力の行政側で違法だということは、戦前のいわゆる治安維持法のようなもの」(参議院、2016c:3)であり、「言論を国家が統制するのは、憲法の検閲の禁止などに抵触する可能性もあり、憲法の問題を克服できない」(参議院、2016 c :3、2016d:21)との見解であった。

これに対して、民進党と共産党議員を中心に強い批判があった。共産党の仁比聡平議員は、在日本大韓民国民団が主催した緊急集会の呼びかけ文のなかで「ヘイトスピーチにより傷つけられた当事者としては極めて深い失望感を禁じえず、罰則規定を設けないいわゆる理念法であるにしてもヘイトスピーチが違法であるという明確な規定が不在であり、これではとても容認できない」という主張を引用し、「違法であることをはっきりさせるのが、社会的根絶していく上で極めて重要だ」と強調した。共産党も審議の最後まで「何人もヘイトスピーチを行ってはならない旨の規定を設けること」(参議院、2016e:4)を求めている。

(3) 措置内容

民進党の小川議員は、「与党案の法律はヘイトスピーチを違法と宣言してはなく、法律ができて、従来行われているヘイトデモを不許可にする根拠には全くなり得なく、ヘイトスピーチが繰り返されても警察は規制ができない」（参議院、2016d:20）と主張した。しかし、発議者はこのような違法条項を用いた事前規制に対しては、「事前に表現内容をチェックして道路の使用許可を与えるかどうかという仕組みはなっていない、表現内容を理由に不許可にすることは、憲法上許されなく、表現内容を根拠にして禁止することはあつてはならない」（参議院、2016c:6）と線を引いた。また、「それぞれ具体的な行政が許可、不許可などの行政判断をしたときに、ヘイトを行っている側が、それは不当な行政判断だと裁判が出る場合に、裁判所が法律の立法趣旨をもとにして判断がされていく」（参議院、2016b:22）と消極的態度を表した。発議者は、この法律が施行されることによって、侮辱罪や脅迫罪などの既存の法律を解釈し、厳重に対応していくと答弁したが、有田議員は「違法行為があればそれは現行法で対処できるが、ヘイトスピーチというのは、不特定多数及び集団に対して行われるものである」（参議院、2016d:28）と指摘した。

2-3. 「ヘイトスピーチ解消法」の成立と附帯決議の意味

「与党法案」は、民進党と共産党の主張や市民社会の抗議にもかかわらず、ほとんど修正されることなく、要求事項が反映されなかった。しかし、そのよう

な議論の内容は附帯決議の内容に含まれた。

附帯決議は第一に、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動以外のものであれば、いかなる差別的言動であっても許されるとの理解は誤りであり、本法の趣旨、日本国憲法及び人種差別撤廃条約の精神に鑑み、適切に対処すること」とし、保護の対象に対する反対解釈の懸念を防止することには成功したといえる。第二に、地方公共団体にも国と同様に解消に向けた責務を有し、第三に、インターネット上のヘイトスピーチに対する義務も追加された。

付帯決議は法文のように法的効果を持つものではないが、法文解釈の参考にはなり得る(外国人権法連絡会、2016:10)。そしてこのような附帯決議をどのように解釈するかは地方公共団体においての条例制定議論にも大きく影響を与える。

3. 法的議論の争点、法律制定による成果と課題

「人種差別撤廃基本法案」と「与党法案」の審議は、その過程でヘイトスピーチに対する新しい立法の必要性を共有するきっかけになったといえるが、その立法の規制範囲や内容については、日本の社会の中でも認識の差が大きいことを確認する過程でもあった。

まず、「人種差別撤廃基本法案」は、「人種等を理由とする不当な差別的行為」をしてはならないと明記し、具体的な措置を講じるように設けられている。こ

れは「人種差別撤廃条約」の実現という意味があり、条約の第4条と国内人権機関を設置するという勧告も履行しようとしたものであった。しかし、この法案が与野党の懸念を呼んだのは、第3条の「差別的言動」という概念が抽象的で明確ではないのに対し、禁止条項が明記され、具体的措置が講じられたことによって(人権審議会の設置、国と地方公共団体の義務を同等に「必要な措置を講ずる」と義務付けている点等)、逆に言論を委縮し、少数者が規制の対象になる危険性があるということだった。

このような懸念を表明し、提出された「与党法案」は逆に、このような懸念の余地を非常に制限させる形で記述された。まず、「不当な差別的言動」の定義に、「本邦外出身者」、「適法に居住すること」などの要件を加えた。また、表現行為に直接禁止条項を設けられなく、事前規制は原則として不可であるとの見解が示された。

しかし、このような限界は逆に、民進党及び共産党そして院内集会の抗議を結集させ、附帯決議を付けることによって、「与党法案」の制限的な要素を補う形で追加されたが、禁止条項の明記のような基本的な原則までは克服できなかった。

このような問題については、次の第IV章で詳しく説明するが、「ヘイトスピーチ解消法」の制定直後の2016年6月5日に川崎市でヘイトスピーチが行われた。

「ヘイトスピーチを許さないかわさき市民ネットワーク」は市民団体と連携し、実効性のある法律の制定を求めることとなった。「議員連盟」も政府関係者ヒア

リング(2017年4月1日)、参議院での質疑、院内集会(2017年5月10日)を行った。

このような法律の実効性についての懸念のなかでも、「ヘイトスピーチ解消法」の制定により一連の成果があった。その中でいくつかを取り上げたい。

まず、警察庁の場合、法律施行直後の2016年6月5日、法を踏まえた警察の対応として、「いわゆるヘイトスピーチといわれる言動やこれに伴う活動について違法行為を認知した際には厳正に対処するなどにより、不当な差別的言動の解消に向けた取組に寄与されたい」という通達が地方警察本部に送られた。警察は、ヘイトスピーチが行われる際に、中立的な立場を取るのは法制定前と同様であるが、先導車が「解消法の趣旨に則った形での言動」を求めるアナウンスを行うなど一定の変化が生じている。しかし、「こうした警察の変化は形式的なものにとどまる部分も多く、また所轄によるバラツキも多いため」(明戸、2017:4)、実質的な措置が求められている。

また、法務省は、2017年2月5日、多数の地方公共団体が「不当な差別的言動」の判断基準や具体例を求めたことに応じ、「不当な差別的言動」の具体例を提示した⁴⁸。例えば、「〇〇は殺せ」といった脅迫的言動、昆虫や動物に例える著しい侮辱、「町から出て行け」などの排除をあおる文言などである。さらに、「〇〇は日本を敵視している」などのように、差別的な主張の根拠を示す文言も排斥の意図が明確であれば該当すると明示している。

⁴⁸ 神奈川新聞「23都道府県にヘイト具体例」(2017年2月5日)、具体例を求めた地方公共団体には、川崎市、京都府、大阪市、神戸市、福岡県など13か所があった。

さらに「ヘイトスピーチ解消法」の制定後、地方公共団体では様々な成果が出はじめている。川崎市では2016年12月27日、川崎市人権施策推進協議会の答申を受け、公共施設利用制限のためのガイドラインの策定、インターネット上のヘイトスピーチに対する削除要請など、対策の具体化を求めて努力している。詳しいことは第IV章を参照されたい。

一方、名古屋市では、2017年3月11日、市議会で副市長が条例制定について、「ヘイトスピーチ解消法」制定以降もヘイトスピーチが行われており、公園の使用申請も今の法体系では禁止できなく、許可をせざるを得ない状態であり、実効性のある対策を検討すると発言した⁴⁹。東京都江戸川区でも、2016年10月1日、区の施設予約システム「えどねっと」の利用者規約の第44条に、新しい要件として「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（ヘイトスピーチ対策法）第2条に規定する「本邦外出身者に対する不当な差別的言動」を行う場合」を追加し、施設の利用を承認しないとしている。

⁴⁹ 中日新聞「ヘイト解消条例制定へ 名古屋市、罰則など検討」（2017年3月10日夕刊）

第Ⅲ章 大阪市「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」の制定

大阪市での条例制定に関する議論は、「ヘイトスピーチ解消法」の成立以前の2014年からすでに本格的に行われ、2015年5月に「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例案」が提出され、2016年1月に一部修正され可決された。

「ヘイトスピーチ解消法」の以前に行われていることから、他の地方公共団体での条例制定に関する議論とは状況を異にする。しかし、大阪市の条例の「附則の3」⁵⁰では、国の法制度の整備が行われた時、必要があると認めるときには、検討を加え、必要な措置を講ずることになっており、「ヘイトスピーチ解消法」をどのように解釈し、ヘイトスピーチに対処していくかに関しては、他の地方公共団体と有効な比較分析が可能である。

1. 大阪市の条例制定推進背景

第Ⅰ章で言及しているように、大阪市の鶴橋では、2013年2月や3月に集中的にヘイトスピーチが行われ、ある中学生の「鶴橋大虐殺」発言などによって社会的話題が呼び起こされた。このような露骨な排外主義に対して、在日本大

⁵⁰ 「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」の「附則3」は次のようである。
「市長は、国においてヘイトスピーチに関する法制度の整備が行われた場合には、当該制度の内容及びこの条例の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」

韓民国青年会、NGO コリアセンター、NPO 法人多民族共生人権教育センターなどでは大阪市に抗議書や嘆願書などを提出し、市レベルの対策を求めている。すべての活動を列記することは難しいが、NPO 法人多民族共生人権教育センターでは、いち早くこのような問題を住民の安心、安全な生活を保障する責務と見做し、区(生野区)の行政問題として提起し、2014 年 7 月まで 3 回にわたって嘆願書を提出している(宮寄正 2016 : 82)。

大阪市で法的議論を始めるようになったのは、当時の橋下徹大阪市長の決断によるものであった。橋下市長は、2014 年 7 月 10 日の市長定例会見で、ヘイトスピーチに対する「対応策を考えよう関係部局に指示を出し、法律的、行政的検討を始めた」と表明した。

このような指示の背景には、該当記者会見の 2 日前の 7 月 8 日に大阪高等裁判所で、在特会が京都の朝鮮学校に対して行ったヘイトスピーチを違法に宣言した京都地裁の判決を支持し、在特会の控訴を棄却した判決が影響を与えたと考えられる⁵¹。橋下市長は「大阪市で歴史的経緯を含めて多く居住している在日コリアンに対するヘイトスピーチ」を意識しているが、その反面、「表現に規制や罰則規定を設けることはできなく、事前にある言葉が違法だとは例示できない」と線を引いた。また、橋下市長が考えた措置としては、「第三者専門委員会でヘイトスピーチでなされた表現について議論を行い、その議論を公表する

⁵¹ 橋下市長は、大阪高裁の判決について「当たり前の判決」と評価し、記者に判例が直接のきっかけなのかについて聞かれると、「前から考えなければいけないと思っていたが、自分で整理がつかなく、判決内容を見てもひどすぎるとこまで来ている、やっぱり公のルールや介入が必要になってくるのではないか」と答えている。

ことによって、被害者がそれを訴訟手続きに活用できる」ようにし、繰り返しヘイトスピーチを行う者に対しては、行政機関が情報を共有し、道路や公園の使用許可の判断資料として使う、いわゆる事前的な措置についても言及した。

このような市長による意思表示に対して、市民社会では歓迎と期待とともに懸念の声もあった。NPO法人多民族共生人権教育センターは2014年7月31日、橋下市長の表明を歓迎しながら、実効性のあるヘイトスピーチ対策を求める要望書を提出した。ヘイトスピーチが行われる蓋然性が高い場合、公共施設利用を不許可とする、などの4つの項目が入っていた⁵²。その内容を紹介すると次のようである。

- ①過去にヘイトスピーチに関連して司法によって有罪とされた団体・個人が主催もしくは中心的に関わり、その内容から明らかにヘイトスピーチが行われることが予想される集会、街頭宣伝、デモなどの行為が大阪市内で行われる場合、大阪市が管理する公共の施設および公園の使用はこれを認めない。
- ②ヘイトスピーチ等の表現行為によって被害を受けた在日コリアンおよび他のマイノリティのための常設的相談窓口の開設。
- ③日本政府に対して在日コリアンをはじめとするマイノリティの人権擁護の観点からヘイトスピーチに対する早急な対策を講じるよう申し入れる。
- ④ヘイトスピーチ対策のための第三者機関が設置される場合、その機関の委員のなかに当事者として在日コリアンが参加し、意見が反映されるよう考慮する。

⁵² 「大阪市におけるヘイトスピーチ対策に関する要望書」2014年7月31日

2. 「大阪市人権審議会」での議論

橋下市長は、2014年9月3日、大阪市人権尊重の社会づくり条例の第5条第1項に基づき、大阪人権施策推進審議会(以下、大阪市人権審議会)⁵³に「『憎悪表現(ヘイトスピーチ)』に対する大阪市としてとるべき方策について」の諮問を行った。

これを受け、大阪市人権審議会では審議会規則に基づき、憲法、行政法の専門家及び国際人権弁護士、大学教授等に構成された部会(「憎悪表現(ヘイトスピーチ)に対する大阪市としてとるべき方策検討部会(以下、検討部会)」)を設置した。この検討部会は非公開で6回実施され、第29回「大阪市人権審議会」で中間報告⁵⁴を行い、第30回では答申案⁵⁵を検討した。「大阪市人権審議会」はその内容を検討し、2015年2月15日、大阪市に答申した⁵⁶。この節では、「大阪市審議会」と「検討部会」での議論を分析する。

(1) 保護対象の設定

「検討部会」ではヘイトスピーチを定義するに当たって、その対象者を「人種又は民族に係る特定の属性を有する個人又は集団」に設定し、このような基

⁵³ 大阪市人権施策推進審議会は、「大阪市人権尊重の社会づくり条例」の第5条にもとづいて、同条例に関する事項について市長の諮問による調査審議のため設置された審議会である。

⁵⁴ 「ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について(中間取りまとめ)」

⁵⁵ 「ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について(答申)案」

⁵⁶ 「ヘイトスピーチに対する大阪市として とるべき方策について(答申)」

本的立場は、中間取りまとめから条例案にも維持された。

そのような立場は、「市民等の人権擁護」という目的からすると、保護の対象は、人種、民族による属性に限定されるものではないが、大阪市内でヘイトスピーチが行われている現実を踏まえ、早急に具体的な方策を講じていくことが求められていることから、実際に多く行われている人種、民族に係る特定の属性を有する個人又は集団を対象とするものに限定して制度を開始することが適当」（大阪市人権審議会、2014b:2、2015b:5）であると判断したのである。一方、他の人権問題にも視野に入れ、引き続き検討を進め、実質的に社会における差別意識の拡大が懸念される段階で検討を行うのが適当だと結論付けている。

このような「検討部会」の立場に対して、「大阪市人権審議会」では、ヘイトスピーチの対象者、すなわち、ヘイトスピーチから保護すべき対象を人種と民族に限定していることが指摘された。ヘイトスピーチは、性的マイノリティやアイヌ民族（大阪市人権審議会、2014a:11、16、2015a:13）、障害のある人や被差別部落民（大阪市人権審議会、2014a:16-17）にも発生しているが、この人たちは保護の対象から除外されると指摘した。

このような指摘に対し、「検討部会」及び「大阪市人権審議会」の川崎裕子会長は、「現在、大阪市内で行われている問題を早急に具体的な方策をまとめるため」（大阪市人権審議会、2014a:12、16-17、2015a:3、5）であるという答弁を繰り返した。一方で、中井伊都子会長代理は「性的指向に基づくヘイトスピーチがふえてきていることも十分認識しているが、この部会がなぜ立ち上がって、なぜ

今回検討することになったのかという事の起こりは橋下市長の諮問なので、今回は人種、民族に限定している」(大阪市人権審議会 2014a:17)と発言した。これはこの人権審議会が大阪市長の諮問機関であり、橋下市長の諮問内容から離れることができないという限界もあったと考えられる。

(2) 措置内容

「検討部会」では、大阪市として取るべき独自の措置に関し「地方自治体である大阪市としては、国の人権侵害救済制度の補完的な役割を果たすことを基本」とし、「国に強制力を伴う措置がない中で、大阪市が措置を講じるにあたり関係者に対して協力義務や罰則等を課すことを条例で定めることは困難」であり、さらに「表現内容がヘイトスピーチに該当するかどうかはその内容を確認しなければ判断できないこと」や、「ヘイトスピーチが行われる、又は、行う団体であることのみを理由に公の施設の利用を制限することは困難である」ことから、「事後的な救済が主とならざるを得ない」(大阪市人権審議会、2014b:4-5、2015b:5、9-10)と明示し、これも基本原則として維持している。

ところが、このような「検討部会」の結論に対し、「大阪市人権審議会」では、大阪教育大学の森実委員を中心に強い批判があった(大阪市人権審議、2014a:14、2015a:10-21)。すでに大阪府の門真市では、ヘイトスピーチが行われる蓋然性が高いことから施設使用許可を取り消した事例があり⁵⁷、明白にヘイトスピー

⁵⁷ 門真市市民文化会館では、「朝鮮の食養文化」という題目の集会が行われる予定であったが、公序良俗に反するという事で、門真市市民文化会館条例の第8条1項、2項

チが予告される場合があるにもかかわらず、事前規制が困難だと明記すると、門真市市民文化会館のような施設側からは、ヘイトスピーチが行われる蓋然性が高い場合にも利用を制限することが難しくなり、事前規制の可能性に対する「初めから白旗」(大阪市人権審議会、2015a:16)であると指摘した。

このような指摘に対し川崎会長は、ある表現行為は実際に行われないとヘイトスピーチであるかは判断できないという見解をを繰り返し示していたが、最終の答申では、「ただし、ヘイトスピーチが行われる蓋然性が高く、かつ、管理上支障が生じる等、現行条例の利用制限事由に該当することが客観的な事実により具体的に明らかに予想される場合は利用を制限することもあり得る」(大阪市人権審議会 2015c:9)という内容が追加された。ところが、このような事前規制に関する議論は条例案には反映されていない。このように、大阪市での条例は、事後的規制としての措置のみが前提されるにとどまった。具体的には以下のような措置が議論された。

①「認識等の公表」

事後的な救済として挙げられた方策は「認識等の公表」であった。「認識等の公表」とは、「ヘイトスピーチと認定した事案について、ヘイトスピーチであるという認識及びその事案の概要と講じた措置を公表すること」で、「大阪市がへ

と第7条の1号、2号であり、第7条の1号では、「公の秩序または善良な風俗を害する恐れがあると認めるとき」に該当し、第7条の4項の「会館の管理運営上支障があると認める時」を根拠に許可を取り消した。

イトスピーチは人権侵害であり許さないという姿勢を対外的に示すことに意義があり、かつ、公表することによってヘイトスピーチに対する社会的批判を惹起しその抑止につながることを講じる措置である。

なお、「認識等の公表」を行うためには、まず、ヘイトスピーチにより被害を受けた市民等からの申立を受けて検討することを基本とし、専門的な観点から客観的な判断をする必要があることから、有識者で構成される審査機関を設け、諮問を聞かなければならない」（大阪市人権審議会、2014a:6、10）としている。

②「訴訟費用の支援」

次に、二つ目の事後的措置として、ヘイトスピーチにより被害を受けたとする市民が司法救済を求めることを支援することに加え、ヘイトスピーチに関する司法判断を明らかにすることを目的とし、訴訟費用を支援する措置が議論された。

現行法上具体的な損害の特定が難しい場合、訴訟を提起しても棄却される可能性を認め、「ヘイトスピーチについての司法判断が示された場合には、裁判の結果いかんにかかわらず、その目的が達成されたとして、裁判の当事者となった市民等に大阪市が支援した費用の返還を求める必要はない」（大阪市人権審議会、2014:9-10、2015a:9）と明記している。

3. 大阪市議会審議

大阪市は「大阪市人権審議会」の答申を検討し、条例案を策定し、2015年3月13日から4月12日にかけて市民の意見を募集した⁵⁸。それから、2015年5月22日に「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例案」を市議会に提出し、6月5日に条例案説明とともに審議入りした。

条例案の第2条(定義)では、ヘイトスピーチの定義を人種若しくは民族に係る特定の属性を有する個人又は集団に対する表現活動に設定した。そしてその表現活動には実際にヘイトスピーチに加担することだけでなく、インターネット等を利用して、ヘイトスピーチの内容を記録したものを不特定多数の者に閲覧又は視聴できる状態に置くことも含めている(第2条2項(2))。続いて、事後的措置として議論された「認識等の公表」(第2章)、「訴訟等の支援」(第3章)、そして審査会に関する規定(第4章、第5章)が含まれている。

この条例案は、市議会の「5、6月定例会常任委員会」では、市民意見公募の際、市民の中で法的規制に対する懸念や反発もあり、市民の理解を得る時間が必要だとして同年6月10日に閉会中「継続審議」となったが、同時に「ヘイトスピーチの根絶に向けた法整備を求める意見書案」⁵⁹が提出され、全会一致で可決された。その後、「8、9月定例会常任委員会」で再び審議が始まり、同条

⁵⁸ 大阪市 HP(<http://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000309374.html>) (検索日:2017年4月27日)

⁵⁹ 議員提出議案第16号「ヘイトスピーチの根絶に向けた法整備を求める意見書案」(2015年6月10日提出案件)

例案の早期制定に関する陳情書(陳情第 81 号)が提出された。それから同年 1 月 15 日、条例の一部修正が可決された。修正された条例案は自民党を除き、賛成多数で可決された。

なお、1 月 15 日には逆に条例案の否決を求める陳情書も提出された⁶⁰。自民党は、「訴訟費用の支援」の削除などを含む条例案の修正には賛成しながらも、条例案の可決には市民の理解を求める時間を十分に確保する必要があるということに反対した。結局、国家と大阪府の警察等の関係機関が調整する時間が必要であることを提起し、条例案に反対した自民党を除き、賛成多数で可決された。それから 2016 年 1 月 18 日一部施行となり、同年 7 月 1 日に全面施行された。

(1) 保護対象の設定

市議会審議でも、「大阪市人権審議会」で最も議論されたヘイトスピーチの定義に関して、OSAKA みらいの森山よしひさ大阪市会議員から「人権問題には、人種や民族に係る課題以外にも同和問題、女性、また障害者問題などの課題があり、ヘイトスピーチは人権課題全般にかかわる可能性がある」(大阪市、2015a:28)との指摘があった。

しかし、この点について、公明党の八尾進委員や共産党の瀬戸一正委員は、むしろ法律がない状態での限界として理解し、非常に明確に条例が狙っている

⁶⁰ 陳情第 105 号「『大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例案』の否決を求める陳情書」

ものを限定していると評価した(大阪市会、2015a:22、26)。当時国会で審議されていた「議員連盟」(第Ⅱ章参照)が与野党に批判されていたことに比べ、保護対象の範囲が明確に限定されたことが評価され、条例の制定を促した。

(2) 禁止条項の明記

ヘイトスピーチとして定義される表現行為に対して禁止条項を明記するかに関しては、2015年10月6日審議に陳情書⁶¹が提出されるとともに議論が始まった。陳情書の内容は、「条例案の早期制定を促すとともに、条例案に、何人も条例の目的に反して公然とヘイトスピーチをしてはならないとの条項をつけ加えてほしい」(大阪市会、2015b:17)との要望であった。

公明党の八尾進議員は、「条例案の内容に、ヘイトスピーチはしてはいけないということをストレートに記載した条文がない」と指摘し、「たとえ、罰則がない理念条例であっても、まずはヘイトスピーチはしないと、当たり前のことを規定すべき」(大阪市会、2015b:17-18)と強く主張した。共産党の瀬戸一正委員も禁止条項の明記を強く主張し、「我が会派は当然入れるべきと考えを持っており」と表明した上で、法務省が作り、大阪市でも配布している「ヘイトスピーチ、許さない」とは、ヘイトスピーチはしてはならないと同じ意味ではないのかと反問し、大阪市としてこれは宣言するべきであると主張した(大阪市会、2015b:18-21)。

⁶¹ 陳情第81号「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例案」の早期制定に関する陳情書

しかし、このような指摘に対して、発議者は「ヘイトスピーチを行っている者へ義務づけ、禁止などの規制を設けるということは、現段階では表現の自由との関係においてさまざまな見解があり、慎重に取り扱うべきであると答弁を繰り返し(大阪市会、2015b:18、20-21)、結局反映されなかった。

(3) 措置内容

措置内容については、条例案の前提が事後的措置に制限されていたため、その実効性について疑問の意見がある一方で、「大阪市人権審議会」で議論された事後的規制についても否定的な評価も表れた。

八尾進委員は、条例案が策定するインターネット上の拡散防止措置の場合、「ネットの性質上、削除要請をしたとしても、保存されまた拡散されてしまう可能性もあり、また強制力を伴わないため、ヘイトスピーチを行ったと認定した団体が、同じようなことをしたとしても、対処ができない」(大阪市会、2015a:21)と指摘した。それに対し、発議者は「条例案においての措置は事後的なものとならざるを得なく、認定した団体がヘイトスピーチを行うと即断して、表現行為を抑止するのは、条例案では想定してないと答弁した。一方で、共産党の瀬戸一正委員は、公表というのは、氏名を公表することによって一定の抑制を求めるといい、広い意味では規制に該当し効果がある」(大阪市会 2015a:26)と見解を示した。

①「認識等の公表」

市議会審議でもっとも多く指摘された事項は、「認識等の公表」において、認定の調査を担当する審査会の委員を選任する過程にあった。ヘイトスピーチを認定するということは、表現の自由と密接にかかわる内容であり、ヘイトスピーチ審査会が行政の恣意的な裁量、判断で運用されることがあってはならず、公正・中立かつ的確に審査がなされることが担保されなければならないという観点に基づき、審査会の委員の選任を市長が単独に行うことになっている第15条第2項が指摘された。そして、その選任に公正性と中立性を担保するために、市会の同意を必要事項とする方案が提示された（大阪市会、2015a：14-15、2015b:17）。これを受け、審査会の委員の選任に市議会の同意を要件とする条項が追加された。

②「訴訟費用の支援」

大阪維新の会の杉村幸太郎委員は、「訴訟費用の支援」について、「ヘイトスピーチに係る場合と、係らない場合との線引きが難しいのではないか」（大阪市会、2015a:6）と指摘し、自民党の川嶋広稔委員からも「訴える側は弁護士費用などを貸し付けてもらえるのに対し、訴えられた側はできないことで自己負担が強いられるのは不公平ではないか」（大阪市会、2015a:15）という指摘があった。

結局、条例案の修正案では訴訟費用の支援に関する条項は削除された。自民

党は「訴訟費用の支援」に関する条項を削除する修正案には賛成したが、条例案の可決には反対した。一方、共産党は訴訟費用の支援が削除されたことに遺憾を表した。

4. 大阪市条例の制定、意義と課題

大阪市の「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」は国レベルの法律のない状態で制定された初の条例として高く評価されている(リュウジソン(2016)・前田(2016)・宮寄正(2016))。しかし、この条例は、「大阪市人権審議会」で議論される中で事前的措置が実質的に難しくなったこと及び、市議会審議で事後的措置としての「訴訟費用の支援」措置が削除されることによって、条例の実効性についての批判が相次いでいる。

特に、「認識等の公表」というのは、基本的に「申立て主義」なのであり、条例の実効性を主張してきたコリア NGO センターの郭辰雄は「被害当事者がアクションを起こして初めて大阪市が対応するというものであって、大阪市が能動的にヘイトスピーチ規制のためにとる行動は少なくとも要綱案には反映されていない」(郭辰雄、2015:75)と指摘した。

さらに、前田(2016:73)は、大阪市条例の唯一の独自の措置ともいえる「認識等の公表」について、「これまでヘイトスピーチを行ってきた一部の団体は差別行為を「誇り」としている。氏名公表を歓迎する人物が含まれているため、氏

名公表がいかなる効果を有するかは運用次第である」と評価している。

条例が全面施行された 2016 年 7 月 1 日以降、2017 年 7 月 24 日現在まで、13 回に及ぶ審議を行った。そして、2017 年 3 月 30 日、動画投稿サイトの「ニコニコ動画」に掲載されていた、2013 年大阪市内で行われた 3 件のデモ活動をインターネットに掲載し、不特定多数の者が視聴できる状態に置いていた行為を条例第 2 条第 2 項に規定する表現活動に該当すると認定し答申した。そのなかで 1 件に対しては、表現活動を行った者から連絡があり、自主的に削除されたが、他の 2 件は連絡が取れず、氏名・住所などは判明できなかった。このような答申を受けたのは 2015 年 12 月から大阪市長に就任した吉村洋文市長であり、吉村市長は「ニコニコ動画」に削除要請をし、結局、該当動画は削除された。

しかし、ここで残された課題は、この答申の内容をどのように公表するかであった。条例には、氏名を公表するようになっているが、動画投稿行為で収集できる情報は実質的にハンドルネーム(投稿者名)だけであり、氏名の収取は難しい状態である。例えば、動画投稿サイトのプロバイダーにも、情報の守秘義務をもとに情報の提供を拒否する可能性もあり得る。吉村市長は、「今の条例、氏名を公表することができるとなっておりますけども、これは実効性を持たせなきゃいけないというのが僕の認識」と述べ、「氏名の公表を実効化させるために」 どのような形であれば氏名を取得することができるようになるのか、プロバイダーが拒否した場合の措置について議論が行っている(大阪市、2017)。なお、今後、2018 年の市議会で氏名を公表するのが条例の実効性を保つために重

要だという認識から、ウェブサイト等のプロバイダーに氏名等の情報を実質的に提供するよう、措置ができる条例改正を議論することを表明した⁶²。

⁶² 毎日新聞(2017年6月29日)『大阪市長「ヘイトに実名開示義務」条例改正提案へ』(<https://mainichi.jp/articles/20170629/k00/00m/010/188000c>)

第Ⅳ章 川崎市のヘイトスピーチ条例制定推進

川崎市のヘイトスピーチに対する条例制定に関する議論は「ヘイトスピーチ解消法」が国会において審議されていた 2016 年以降から本格的に始まった。それは、川崎市で行われていたヘイトスピーチの傾向の変化と関係がある。結論からいうと、川崎市の条例制定議論は、幅広い保護対象の設定、禁止条項の明記、そして事前規制の方向性を持ち、本稿で検討した他の法的議論に比べて進歩的な内容が含まれている。本章では、川崎市の法的規制議論を分析することによって、そのような議論の背景と課題について考察する。

1. 川崎市の条例推進背景

川崎市内でも 2015 年まで 10 回にわたってヘイトスピーチが行われてきた(萩原(2016)・山田(2017:34-38))。しかし、主に駅の周辺で行われたため、特に対応をしていなかった。福田紀彦川崎市長の場合、2014 年 3 月 5 日にヘイトスピーチに参加していた男性が、歩行者をカウンターであると誤解し、刃物で切りつけた障害事件に対しても、「聞いていない」と答えている(川崎市、2014a)。なお、2014 年 12 月 3 日や 2015 年 3 月 17 日の記者会見で、ヘイトスピーチが行われたことと、その対策について問われると、「どこがヘイトなのかという定義づけが非常に難しい」(川崎市、2014b)、「何らかの法整備はしたほうがいい

と思うが、非常に難しさがある」(川崎市、2015)」と答えていた。「ヘイトスピーチを許さないかわさき市民ネットワーク」の山田貴夫も初期ヘイトスピーチへの対応に対して「消極的な対応にってしまった」と評価している⁶³。

しかし、状況が変化したのは、2015年11月8日や2016年1月31日に行われたヘイトスピーチが在日コリアンの集住地域である桜本を通過するようコースが設定されたからである。2015年11月8日、川崎市内伏見公園から桜本を通し、川崎駅を解散地にするデモが予定されたが、大規模のカウンターとの摩擦が予想されると主催者はコースを変更した。その後、2016年1月31日にまた同じようなコースでヘイトスピーチが予告されると、市民団体らは2016年1月18日「ヘイトスピーチを許さないかわさき市民ネットワーク(以下、かわさき市民ネットワーク)」を結成し、市民集会を開催し対策を講じた⁶⁴。1月31日のヘイトスピーチの公園の使用許可を認めないよう行政機関に申し入れたが、法的根拠がないことを理由に拒絶された。結局、該当デモはまた許可されたが、

⁶³ 2017年4月5日、外国人人権法連絡会のシンポジウム「ヘイトスピーチ解消法の実効化と人種差別撤廃基本法の実現に向けて」(場所：在日本韓国YMCA9階)で山田は以下のように発言している。

「川崎では、10回目ぐらいまで川崎駅の前でヘイト街頭宣伝が行われていました。で、いよいよ11回目で桜本に向かうというところから、私たちネットワークがいろんな人に声をかけて反対運動を決めました。ここはちょっとやっぱり立ち上がりが遅かったというのは個人としては反省ですね、駅前でやっているときはなかなか相手にするには難しいこともあって、若干消極的な対応にってしまったということです。桜本に来るということになって、彼らのヘイトスピーチを在日の子供たちや高齢者のハラバジ、ハルモニたちに聞かせたくないということで、大きく市民運動を立ち上げたことであります。」

⁶⁴ 「かわさき市民ネットワーク」の結成と活動の詳細は山田(2017:38-56)を参照すること。

再び住民及び「カウンター」との摩擦が起こり、主催者はコースを変更した。

この中で川崎市側からも反応があり、2016年3月1日の第1回定例会で金子正典建設録政局長は「現行川崎市都市公園条例の第3条の公園内行為の規定に基づき、目的、期間、場所などを申請していただき、審査、許可を行っており、この条例はヘイトスピーチに対する明確な基準はないが、今後、ヘイトスピーチに対する国の動向を注視するとともに、関係部局との連携しながら研究していきたい」（川崎市会、2016:181）と発言した。福田市長も3月2日の記者会見で「必要な法整備を整えるべきである」とし、どこまでできるのかかなり未知数であるが、国のほうに法整備を求めていると表明している（川崎市、2016a）。

一方、川崎市議会でも2016年3月18日に「あらゆる差別の撤廃に向けたまちづくりの推進に関する決議」⁶⁵が提出され、原案可決された。川崎市議会は、「ヘイトスピーチを根絶するための取組を早急に行われるよう強く求めるとともに、あらゆる差別の撤廃にむけたまちづくりを推進するために全力を尽くす」ことを強く決議するに至った。

2. 相次いだ事前規制の成果

このように、川崎市において条例制定のための慎重な状況の中、国会におい

⁶⁵ 平成28年第1回川崎市議会定例会 (<http://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/0000075/75668/28-1-1-1.pdf>)

ては「与党法案」を中心に審議されている。川崎市長も 2016 年 5 月 17 日の記者会見で、「与党法案」に対し、「国家で意思が明確に示されることは大きな一歩」であるが、「どうやってヘイトスピーチを具体的にさせないかについては、この法律では、非常に難しい部分がある」と見解を示し、この法律に基づいた対策について研究したいと表明し、川崎市人権施策推進協議会に諮問することを表明した(川崎市、2016b:11-12)。また、「禁止規定が今回の法律という形では、具体的に示されなかったのは残念であるが、付帯決議に示されている精神に基づいて、地方公共団体でできることは何かということを、検討している」(川崎市、2016b:18-19)と付け加えた。

その後、「ヘイトスピーチ解消法」が成立されると、その翌日の 5 月 25 日、崔江以子及び「かわさき市民ネットワーク」のメンバーは市役所を訪ね、6 月 5 日に予定されたデモのための公園の使用許可を認めないよう申し入れた(神奈川新聞、2016:163)。福田市長も 5 月 27 日、市議会定例会の本会議の前に議長の石田康博、副議長の菅原進と会談をし、本会議後には自民党、民主みらい、公明党、それから共産党の団長に協力を求めるという旨を伝えた。つまり、事前規制による「訴訟のリスクへの覚悟を要する前例のない判断ゆえ、福田市長は判断は下支える必須要件として、二元代表制の一翼を担う市議会と結束して働くこと」(神奈川新聞、2016:165)を考慮したのである。石田議長は川崎市議会として、ヘイトスピーチを阻止する要望書を市長に提出する旨を提案、四会派や無所属議員ら 60 人全員がこれに賛同した(神奈川新聞、2016:166)。

福田市長は、禁止規定のない「ヘイトスピーチ解消法」の不十分さを克服するために市民の支持を得たとともに、市議会の協力を求めたのである（神奈川新聞、2016:166-167）。川崎市長は、5月31日報道資料⁶⁶を通して、6月5日の公園内行為許可申請について「不許可処分」とし、申請者に通知を発したと表明した。

「ヘイトスピーチ解消法」の成立により、国の意志が明確に示されたことを受け、慎重に検討を重ねた結果、当該申請者が過去において、成立した法で定める言動等を行ってきた事実に鑑み、今回も同様の言動等が行われる蓋然性が極めて高いと判断し、市民の安全と尊重を守る観点からこのような判断に至った」と表明した。

さらに、2016年5月27日桜本区に位置した社会福祉法人青丘社の申立に対し、横浜地裁川崎支部は、同年6月2日、ヘイトデモを予告していた津崎尚道に桜本でデモを行うことを禁じる仮処分決定を出した。横浜地裁はまず、認定事実として、債務者の津崎が2013年から2016年まで12回にわたり、在日韓国・朝鮮人の排斥を訴える内容のデモを主催し、又は参加したことを確認した。憲法13条に由来する人格権は本邦に適法に居住する者に著しく保護されるものであり、「住民において平穏に生活する人格権に基づく妨害排除請求権として、その差別的言動の差止めを求める権利を有するもと解するのが相当であり、この人格権の侵害に対する事後的な権利の回復は著しく困難であることを考慮す

⁶⁶ 「公園内行為許可申請の不許可処分に関する市長コメント平成28年5月31日報道発表資料」（<http://www.city.kawasaki.jp/templates/press/cmsfiles/contents/0000077/77502/houdouhappyousiryou.pdf>）（検索日：2017年7月24日）

ると、この事前の差止めは許容されると解するのが相当であると判断した」(横浜地裁、2016:6-8)。このような二つの事例は、当事者に関する認定事実に基づいて、ヘイトスピーチが行われる蓋然性を判断し、事前規制を行うことが妥当だと判断したのである。

このような一連の成果があったが、津崎尚道は場所を桜本から中原区に替え、道路使用許可を申請した。集会抜きでデモを行い、集合場所にするだけでは公園の使用許可は不要であったため(神奈川新聞、2016:174)、6月3日神奈川県公安委員会と神奈川県警察はデモと道路使用の申請を許可した。県警警備課は、「公共の安寧の保持に直接危険が及ぶことが明らか」という県公安条例の不許可基準と申請内容を慎重に検討し、認めることとした」(神奈川新聞、2016:178)と説明した。結局、6月5日、中原区でヘイトスピーチが行われたが、カウンター行動に集まった1000人規模の市民がシット・イン(sit-in)を行い、ヘイトスピーチ側は、数メートル前進するにとどまり、結局、中止になった(神奈川新聞、2016:180-185・かわさき市民ネットワーク、2017:51-56)。市民の行動により、ヘイトスピーチを制止することができたのだが、ここで明らかになったのは、「ヘイトスピーチ解消法」の実効性の問題であろう。

3. 「川崎市人権協議会」での議論

福田市長は、2016年7月13日、川崎市人権施策推進協議会(以下、川崎市人

権協議会)に「差別や偏見の社会を実現するための施策の強化」について諮問を行い、「ヘイトスピーチ対策に関すること」については「多文化共生社会推進指針に関する部会(以下、検討部会)」での討議を優先審議事項とし、年内に提言することを求めた⁶⁷。

その後、3回にわたっての協議会での議論(2016年7月13日、同年9月7日、同年11月16日)や、3回の部会議論(2016年7月20日、同年8月10日、同年10月19日)を重ね、2016年12月27日に優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言」を提出した。以下はその内容である。

(1) 保護の対象

同報告書では「川崎市人権協議会」において、幅広い条例が必要という認識においては一致し、具体的な内容についてはヘイトスピーチ対策を含めた多文化共生、人種差別撤廃などの人種全般にかかるものが求められるとした(川崎市、2016e:5)。規制対象となる行為については、「ヘイトスピーチ解消法」のみならず人種差別撤廃条約上の要請も組み入れるべきであり、適法居住要件については、「人権かわさきイニシアチブ」⁶⁸および「人種差別撤廃条約」の要請を適切に踏まえた考慮が求められる(川崎市、2016e:3)とした。

⁶⁷ 川崎市市民文化局 報道発表資料(2017年5月)(<http://www.city.kawasaki.jp/templates/press/250/0000078624.html>)(検索日:2017年7月24日)

⁶⁸ 川崎市 HP「川崎市人権施策推進基本計画「人権かわさきイニシアチブ」」(<http://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000065949.html>)(検索日:2017年7月24日)

(2) 禁止条項の明記

人種差別撤廃に向けて、一般的に必要な施策を整理し、すでに行っているもの、特に改善が必要なもの、新たに行うべきものを整理している。

まず、新たに行うべきものとして差別禁止事項(条例)を定めている(川崎市、2016e:9)。差別禁止については人種差別にとどまらず、障がい者に対する差別の禁止・解消等への取り組みへと発展させるべきであり、条例の人種差別禁止に違反した場合の制裁措置を定めるべきであるとしている(川崎市、2016e:15)。

(3) 措置の内容

また、同答申では、取り組むべき事項の1項目として「公的施設の利用に関するガイドラインの策定」をおいている。公的施設の利用については、憲法及び地方自治法の観点から許可を原則としなければならないが、「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合」については、不許可とすべきであると判断した(川崎市、2016e:1)。ただし、このような判断に際しては、客観的な基準が必要であり、ガイドラインを策定する必要がある、「恣意性を疑われないしくみを盛り込む必要がある、集会・表現の自由を損なわないよう、ガイドラインにおいて規制対象や手続きを明確にして慎重に運用しなければならない」(川崎市、2016:2)と判断した。そして、恣意的な判断を避けるためには、第三者機関が関与するしくみが必要不可欠であり、「施設の許可権者は、申請者の使用目的の内容等からヘイトスピーチに該当す

るおそれがあると認められるものについて、第三者機関に付託し、第三者機関は、申請書の書かれた内容、申請者、申請者の過去の活動実績、申請者が該当集会等に対して行う宣伝内容等を検討し、ヘイトスピーチが行われる蓋然性・具体性を審査し、意見を許可権者に述べる」（川崎市、2016e:12）というしくみである。ただし、「具体的な表現がヘイトスピーチにあたるか否かを市が判断することは避けるべきであり、特定の表現が直ちにヘイトスピーチであると判断できるわけではなく、司法や法務局によってヘイトスピーチと認定された表現を、誰が、どのような文脈で表現したものであるかを含めて、例示することが望ましい」（川崎市、2016e:11）としている。インターネット上のヘイトスピーチに関しても、客観的な事実が明らかな場合は、市みずからも積極的に削除要請を行うべきであると明記している⁶⁹。

4. ガイドライン策定を通した事前規制へ

以上のような「川崎市人権協議会」の議論は、「保護の対象の設定」、「禁止条項の明記」、そして「措置の内容」など全般にわたって「ヘイトスピーチ解消法」が定める範囲を超えているといえる。このため、川崎市では、法務省に「ヘイトスピーチ解消法」の第2条「不当な差別的言動」の具体例を求めている。そして、第Ⅱ章で言及したように、一部が提示されている例を含め策定したガイ

⁶⁹ 対応範囲は、川崎市内で発生あるいは川崎市民に関することなど。

ドライン案を 2017 年 7 月 20 日に発表し⁷⁰、市民意見募集を行っている。

一方、2017 年 3 月には在特会を立ち上げた桜井誠を党首とする「日本第一党」顧問の瀬戸弘幸が川崎市の中原区に「ヘイトスピーチと表現の自由」をタイトルにした講演の目的に施設利用を申請した。問題は、瀬戸弘幸は川崎市で行われてきたヘイトスピーチを主導してきた人物であり、該当講演には、ヘイトスピーチ参加者の多数が参加すると予告されていた⁷¹。彼は、6 月 5 日にあったカウンターによるデモの中止を「言論弾圧」だと規定し、意図的に川崎市において申請したように見える。これに対し、「かわさき市民ネットワーク」では、この講演でヘイトスピーチが行われる蓋然性が高いと判断し、中原区に施設利用の不許可を求めたが、受け入れなかった。「かわさき市民ネットワーク」は、このように個別事案に対し、施設利用の不許可運動を行い、川崎市における事前規制を含む条例の制定を求める運動を続けている。

⁷⁰ 川崎市 HP「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に基づく「公の施設」利用許可に関するガイドライン(案)」(<http://www.city.kawasaki.jp/templates/pubcom/250/0000088441.html>)

⁷¹ 神奈川新聞「「ヘイト講演」問題」(2017 年 3 月 22 日)

第Ⅴ章 ヘイトスピーチに対する法的規制議論の特徴と含意

本稿では、「ヘイトスピーチ解消法」の制定過程及び大阪市と川崎市での条例制定議論を分析することによって、日本におけるヘイトスピーチに対する法的規制議論の現在と方向性について考察した。

結論からいうと、「人種差別撤廃基本法案」や「与党法案」の審議を通して、国会において、従来の表現の自由に対する規制不可論や現行法で規制が可能だという認識から脱し、新しい立法に対する必要性を共有することになった。しかし、議論の中で、法規制の範囲や内容に関する認識は社会の多様な行為主体によって多層的であることがわかる。法律による実質的規制を求める人権団体や民族団体は、これからも協力を通して、「ヘイトスピーチ解消法」の実効化及び包括的な人種差別撤廃基本法の制定を求め、また、地方公共団体には条例制定を求めて行くことが予想される。その反面、国会では表現の自由の委縮という問題をめぐって、政党による意見の対立は続くであろう。

結局、与党の自民党と公明党によって提出された法案が可決、制定された「ヘイトスピーチ解消法」は、保護対象の範囲、禁止条項の明記、そして措置の内容において、人種差別撤廃委員会の勧告内容及び在特会が行った朝鮮学校へのヘイトスピーチに対する判例が求めていた新しい立法の要求を満たしていない。

一方、地方公共団体では、実効性のある条例改正及び制定についての議論が行われている。大阪市の場合は、現在も現行法の範囲内で実効性のある事後的

規制について議論しており、川崎市では、「ヘイトスピーチ解消法」及びその附帯決議、そして「人種差別撤廃条約」を積極的に解釈し、事前的規制のように包括的な条例を推進している。

1. 法的規制に対する多層的認識と要求

日本におけるヘイトスピーチに対する新しい立法をどのようにするかという法的議論で求められる規制の内容と範囲は多層的である。

まず、人権団体及び民族団体は、ヘイトスピーチが社会問題になった時点から法的規制を求めてきた。民族団体である在日大韓民国民団(以下、在日民団)の場合、いち早くヘイトスピーチに対する抗議声明を公表し、「生存権が脅かされ、精神的苦痛を受けている」と訴えた⁷²。また、国会で「与党法案」が提出されると、緊急集会を開き、「ヘイトスピーチが違法であるという明確な規定が不在」(参議院、2016c:2)と指摘した。「ヘイトスピーチ解消法」の制定以降は、「在日民団」青年会を中心として「ヘイトスピーチ解消法」による公共施設不許可運動を始めた。また、要望書を東京都や東京の23区に提出し、「ヘイトスピーチ対策条例学習会」などを開き、外国人権法連絡会の師岡弁護士を招いて講演会を開くなど、市民団体とも協力している⁷³。

⁷² 共同通信「憎悪デモ「看過できない」民団系団体が抗議声明」(2013年4月24日)(「公益法人人権教育啓発推進センター、2015:63」)

⁷³ 民団新聞「〈ヘイトスピーチ〉対策条例の制定を…民団人権擁護委」(<http://www.mindan.org/front/newsDetail.php?category=12&newsid=23310>)

一方、様々な市民団体や人権団体もヘイトスピーチに対する法的規制を求めている。外国人人権法連絡会⁷⁴、人種差別撤廃 NGO ネットワーク⁷⁵などは「人種差別撤廃条約」の理念を生かした法制定を求め、NPO 法人多民族共生人権教育センター、コリア NGO センターは大阪市に嘆願書を提出し、ヘイトスピーチに対する行政責務を求めた。第Ⅳ章で取り上げた「かわさき市民ネットワーク」も川崎市において事前規制を含む条例の制定を求め、「ヘイトスピーチ解消法」の実効性の実現と包括的人種差別撤廃法案の制定のために連帯を続けている。

〈表 3〉主な民族団体及び人権団体の法的規制への認識

	在日大韓国民団	外国人人権法連絡会	コリア NGO ネットワーク	かわさき市民ネットワーク
(1) 保護対象設定	-	「与党法案」の「適法居住要件」の削除	-	「与党法案」の「適法居住要件」の再考
(2) 禁止条項明記	「与党法案」に対する明確な禁止条項要求	「与党法案」に対する明確な禁止条項の要求	-	-
(3) 措置内容	公共施設使用不許可活動	ガイドラインを整え、利用不許可への濫用を防止	ヘイトスピーチが予想される場合、公共施設利用の不許可	事前規制活動及び川崎市に条例制定要求

* 各章で取り上げた文献、HP、抗議書などに基づき作成。空欄は確認できていない部分である。

* (3) 措置の内容への要求は様々であるが、大きく事後規制と事前規制に区分する。

以上のような民族団体及び人権団体のヘイトスピーチに対する法的規制に関する認識を〈表 3〉に簡単に整理した。そして、民進党を中心とした「人種差別

⁷⁴ 外国人人権法連絡会(2015 年 1 月 31 日)「人種差別撤廃基本法 モデル案」

⁷⁵ 人種差別撤廃 NGO ネットワーク(2013 年 6 月 20 日)「ヘイト・スピーチ対策に関する国会に対する提言」

撤廃基本法を求める議員連盟」とこの議員連盟が提出した「人種差別撤廃基本法」はこのような法的要求を終結させたといえる。第Ⅱ章で検討したように、「人種差別撤廃基本法」は、「人種差別撤廃条約」の理念を生かした保護対象の設定、禁止条項の明記、そして審議会設置などにより実効性を担保し、地方公共団体の責務を明記している点で、第Ⅱ章の〈表 2〉、〈資料 1〉で確認したようにこれらの要求を結集させる役割を果たしたといえる。一方、「与党法案」が提出されると、これらの団体は2016年4月19日の院内集会を通して、合同声明を発表した。

しかし、このような要求は実際の立法過程で与野党の反対に直面した。議員連盟の法案は与野党の反対により否決され、与党法案に対しては民進党と共産党が「適法居住要件」削除と禁止事項の明記を主張したが、その要求は反映されなかった。〈表 4〉は主要政党のヘイトスピーチ法的規制に関する立場である。

〈表 4〉主要政党のヘイトスピーチ法的規制に関する立場

	大阪市条例 (大阪市議会)	人種差別撤廃 基本法案 (国会、参議院)	ヘイトスピーチ 解消法 (国会、参議院)
自民党	反対	反対	法案提出(賛成)
(1) 保護	-		
(2) 禁止	-		
(3) 措置	訴訟費用の支援削除要求		
公明党	賛成	反対	法案提出(賛成)
(1) 保護	-		
(2) 禁止	禁止条項の明記要求		
(3) 措置	-		

民進党		賛成 ⁷⁶	法案提出(賛成)	賛成
	(1)保護	ヘイトスピーチは人権課題全般であると指摘		適法居住要件削除要請
	(2)禁止	-		禁止条項の追加要請
	(3)措置	-		事前規制要求
共産党		賛成	反対	賛成
	(1)保護	-		適法居住要件削除要請
	(2)禁止	禁止条項の明記要求		禁止条項の追加要請
	(3)措置	訴訟費用の支援支持		-
維新の会		賛成	反対	賛成
	(1)保護	-		-
	(2)禁止	-		-
	(3)措置	訴訟費用の支援削除要求		-

* (1)保護(保護対象の設定)、(2)禁止(禁止条項の明記)、(3)措置(措置の内容)

* 各章で分析した内容に基づき作成

自民党の場合、ヘイトスピーチの法的規制に対して基本的に反対意思を表明してきた。大阪市条例に対しても反対し、事後的規制としての訴訟費用の支援も削除させた。「人種差別撤廃基本法」に反対し、法案提出においては、保護対象を制限し、禁止事項を明記しない方法で法案を提出した。一方、同じ与党の公明党の場合は、いち早く PT を設置し、政府に実態調査を提言するなど積極的な態度を見せ、なお、大阪市の条例制定に対しては、禁止条項の明記を求めたが、「与党法案」においては自民党と同じ見解を持っていた。

「人種差別撤廃基本法案」の主体である民進党の場合、民族団体や人権団体が求める規制水準を反映した法案で支持を得、現在も院内集会を通して人種差別撤廃基本法の制定を求めている。最後に、共産党は包括的な議員連盟に対し

⁷⁶ 当時大阪市議会の民主系会派といわれる「OSAKA みらい」会派であるが、森山よしひさ委員は、民主党(現在、民進党)を離党しており、今の民進党に当てはまらないという意見もある。

ては反対したが、大阪市の条例案及び「ヘイトスピーチ解消法」については禁止事項の明記を強く求めてきた。

川崎市の場合、市議会での政党別立場を把握できる段階ではないものの、2016年6月5日、市議会全体が福田川崎市長の事前規制に協力し、決議を提出した点では共通的だといえる。ただ、自民党は事前規制に対して懸念を表し、共産党は使用許可条件を加え、事前規制を求めるなど、政党別に違いが見られる(川崎市議会、第1回定例会3号(2017年2月27日)、4号(2017年2月28日))。

2. 「ヘイトスピーチ解消法」の限界

このように法的規制を求める多層的な認識の中で成立した「ヘイトスピーチ解消法」は、結局、民族団体及び市民団体の要求や民進党と共産党の法案修正要求を反映せずに成立した法律であるといえる。しかし、「ヘイトスピーチ解消法」は、2014年下半期の法的議論が台頭したきっかけになった人種差別撤廃委員会の勧告内容及び在特会が行った朝鮮学校へのヘイトスピーチに対する違法判決が示唆する新しい立法の要件を満たしていない。〈表5〉は「ヘイトスピーチ解消法」と人種差別撤廃委員会の勧告内容を比較したのである。

〈表 5〉「ヘイトスピーチ解消法」と人種差別撤廃委員会の勧告内容比較

	ヘイトスピーチ解消法	人種差別撤廃条約
(1) 保護 対象の 設定	本邦の域外の国家又は地域の 出身であり、又はその子孫で 適法に居住するもの(第 2 条)	いかなる人種若しくは皮膚の色 若しくは種族的出身を異にする 人の集団(第 4 条) 少数者の権利強化、実態調査及 び、「皮膚の色、世系等を包括的 定義に含み、これを禁止する法制 に採択すること」
(2) 禁止 条項の 明記	(なし)	法律で処罰すべき犯罪であるこ とを宣言する(第 4 条 (a))、法 律で処罰すべき犯罪であること を認める(第 4 条(b))
(3) 措置 内容	事前規制は原則的に不可	人権審議会の設置、関連者に対す る対処及び起訴勧告、国内人権機 構の設置

* 各章で分析した内容及び、外務省(2001b、2010、2014)に基づき作成

まず、「ヘイトスピーチ解消法」の定義において、「本邦外出身者」及び適法居住要件は、「人種差別撤廃条約」の「人種、皮膚の色、世系又は民族、種族的出身」に比べ範囲が狭いだけでなく、人種差別撤廃委員会が 3 回にわたって勧告した「世系」を人種差別の包括的定義に採択することなどは反映しなかった。また、「適法居住要件」を置くことによって、反対解釈の余地を残したことで、強く批判された。しかし、このような懸念は市民社会や野党の粘り強い指摘と要求を通して附帯決議を追加し、法文の限界を補うことに成功した。

次に、禁止条項の場合、「人種差別撤廃条約」が求める第 4 条を留保したままであり、院内集会や野党の要求を反映していない。「ヘイトスピーチ解消法」は 3 回にわたる留保条項の範囲の縮小や撤回勧告は受け入れなかった。

最後に、「ヘイトスピーチ解消法」はその審議の中で、事前規制を前提としな

い法律であると宣言され、ヘイトスピーチの主催者に対して法的措置も反映していなく、なお、京都朝鮮学校の判決が示唆する新しい立法の要件、つまり、原告の特定が難しい人種差別をどうやって規制できるかに対する対策を講じた法律ではなかった。公共施設の利用不許可を行われ、訴訟が行った場合に、立法趣旨として「ヘイトスピーチ解消法」を引用することができる消極性のため、行政側が事前規制をするには訴訟のリスクを負担しなければならない。結局、市民社会では、「ヘイトスピーチ解消法」の実効化及び包括的な人種差別撤廃基本法を求め、地方公共団体では、条例の制定を推進している。

3. 地方公共団体における法的規制議論の方向性

多くの地方公共団体では、ヘイトスピーチが社会問題化した 2013 年からすでに政府に対処を求め、要望書を提出していた。「ヘイトスピーチ解消法」が制定された後も、具体的な例示を政府に求めている。

この中で、いくつかの地方公共団体は条例の制定に関する議論を進めていた。条例は国家法律の影響を受け、法律の範囲を超えられないという限界があるが、現行法制をどのように解釈しているかによって、議論の方向性が大きく変わってくる。

大阪市の場合、「ヘイトスピーチ解消法」が制定された後にも、既存の現行法との整合性を最優先にした基本的な立場を変更しないで、実効性のある事後的

規制に焦点をおいている。吉村大阪市長は、2017 年 3 月 30 日の記者会見でも「表現行為を事前に抑制するというのは憲法上おかしい」（大阪市、2017）と表明している。その一方で、事後的規制としての「認識等の公表」を実効化させるための条例改正の議論が進められている。

その反面、川崎市の場合、「ヘイトスピーチ解消法」とその附帯決議に含まれた「人種差別撤廃条約」の精神に鑑み一歩進んだ議論を行っている。保護の対象に「適法居住要件」を再考し、「人格権の侵害に対する事後的な権利の回復は著しく困難である」という認識から、ガイドラインの策定による事前規制への方向性を持って議論が進んでいる。一方、訴訟のリスクを克服し、法律との整合性を確保するため、ガイドラインの策定、市議会の協力を要請、法務省への「不当な差別的言動」に関する具体例などを求めている。

このような地方公共団体における法的規制議論においての方向性の違いは、まず、「ヘイトスピーチ解消法」とその附帯決議をどのように解釈するかによるものであり、一方、市議会の協力を得られるかも重要な要件となろう。大阪市では自民党の反対があったが、川崎市では、基本的に事前規制を支持する協力を見せていた。市議会の協力は、市長の決定に大きい支持になり、条例制定の基本条件である。

また、このような市長主導の立案の場合、市長の権限が強いため、市長が替わる時には連続性の問題が発生し得る。川崎市長の場合 2017 年 12 月川崎市長選挙を前にしており、この際、条例制定に関する議論が縮まる可能性も考えら

れる。

このようなヘイトスピーチに対する条例議論は大阪市、川崎市だけでなく、名古屋市、江戸川区などの地方公共団体でも議論を行っている。以上のような地方公共団体による現行法制に対する解釈、地方議会の構成及び市民社会や長の認識によってさまざまな方向性を持ち、議論が続くであろう。

第Ⅵ章 結論及びこれからの課題

本研究は、日本で 2016 年に制定された「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」、いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」の制定過程及び地方公共団体の大阪市の「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」、それから推進中にある川崎市の条例制定過程を分析することによって、ヘイトスピーチについての法的議論の現在と今後の方向性を探ろうとした。

2009 年始まった在特会のヘイトスピーチは、2013 年には在日コリアン集住地域で頻発されるにつれ、民族団体及び市民団体は法的規制の必要性を主張し始めた。2014 年「人種差別撤廃基本法を求める議員連盟」の結成はこのような要求を結集させることに重要な役割を果たした。このような動きは 2016 年「ヘイトスピーチ解消法」と大阪市の「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」の制定に寄与するなど、日本の政府の社会の規制不可論や現行法対処論の限界から脱し、新しい立法の必要性に合意したことに大きい意義がある。一方で、日本社会の中でその範囲と内容においては大きな差があり、結局、「ヘイトスピーチ解消法」は、保護対象の偏狭性、禁止事項の不在、措置内容の消極性などが批判の対象になっている。つまり、「ヘイトスピーチ解消法」は、人種差別撤廃委員会の勧告や朝鮮学校の判決の課題を解決したものとはいえない。

このような法制定の限界を認識し、実効性のある対策を求め、「人種差別撤廃

基本法を求める議員連盟」の院内集会を中心として結集した様々な人権団体は「ヘイトスピーチ解消法」の実効化と包括的人種差別撤廃基本法の成立のため活動が続けている。そして大阪市及び川崎市などの地方公共団体では条例の実効化のための改正議論や制定議論が行われている。

しかし、このような取り組みと成果の意義とは別に、結局、現在日本における現行法制では、ヘイトスピーチ被害者を十分に保護しているとは言い難い。大阪市での「認識等の公表」、本稿の第Ⅱ章に触れた「ヘイトスピーチ解消法」の成果や法務省人権擁護局の申告及び民事訴訟などは、すべて被害者が直接行動に移らなければならない、当事者性が高い。そのため、インターネットによって露出され、また2次ヘイトスピーチにつながるという構造も、まだ改善されていないといえる。それに、日本の社会が尊重する「表現の自由」は与野党の共通的な認識であるが、それが他人の人格権に対する侵害を容認しつづける構造になってはならない。さいわい、ヘイトスピーチに対する実効性のある法的規制議論は引き続き行われており、その実現のためには、社会の多様なアクターが努力しなければならないことを川崎市の事例が言い表している。

〈参考文献〉

- カンギチョル(강기철). 2012. 「『만화협한류』의 상업적 전략과 보수저널리즘의 확대」. 『일어일문학』 한국일어일문학회 제 56 집. pp.289-307.
- キンヒョウジン(김효진). 2011. 「기호로서의 혐한과 혐중 : 일본 네티익(ネット右翼)과 내셔널리즘」. 『일본학연구』 pp.31-56.
- リュウジソン(류지성). 2016. 「최근 일본에서 헤이트 스피치 규제에 관한 연구 : 일본 오사카시의 규제조례를 중심으로」. 『법제Legislation』 통권 제 672 호. pp.26-50.
- ムンヨンジュ(문연주). 2014. 「일본의 혐오표현과 규제 : 교토지방법원의 '가두선전금지 등 청구사건' 판결 사례를 중심으로」. 『현대일본학회』 pp.89-124.
- パクギキリョン(박기령). 2015. 「혐오발언(hate speech)의 정의 및 표현의 자유에 관한 법제이슈 “혐오발언 규제도입에 관한 논의의 방향」. 『법제이슈브리프』 통권 제 3 호. pp.20-25.
- ソボコン(서보건). 2015. 「차별적 표현 규제를 위한 일본의 인권옹호법안의 검토」. 『유럽헌법연구』 제 19 호. pp.121-154.
- ヤスダコウイチ(야스다고이치). 2013. 『거리로 나온 네티익』. 후마니타스
- イジュンイル(이준일). 2014. 「혐오표현과 차별적 표현에 대한 규제의 필요성과 방식 고려대학교 법학연구원」. 『고려법학』. pp.65-90.
- ジョンソン(정수영, 2010) 「『만화협한류(マンガ嫌韓流)』의 이야기분석을 통해본 일본내 혐한류에 관한 연구」 『한국출판학연구』 통권제 58 호. pp.187-215.
- チェキュホ(최규호, 2015) 「일본의 혐한서적(嫌韓本) 현황과 논의에 관한 연구」 『일본언어문화』 제 34 집. pp.385-409.
- 明戸隆浩. 2017. 「ヘイトスピーチ解消法成立後の政府の取り組み」『日本における外国人・民族的マイノリティ人権白書 2017 年』. p. 4.
- 芦部信喜. 2016. 『憲法第六版』. 岩波書店.
- 有田芳生. 2013. 『ヘイトスピーチとたたかう!——日本版排外主義批判』. 岩波書店.
- 魚住裕一郎外. 2016. 『ヘイトスピーチ解消法成立の経緯と基本的な考え方』. 第一法規.
- 大阪市. 2014. 『大阪市長会見全文』 (平成 26 年 7 月 10 日).
- 大阪市. 2017. 『大阪市長会見全文』 (平成 29 年 3 月 30 日).
- 大阪市人権施策推進審議会. 2014a. 『第 29 回大阪市人権推進審議会会議録』. (平成 26 年 12 月 19 日).
- 大阪市人権施策推進審議会. 2014b. 『ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について(中間取りまとめ)』.
- 大阪市人権施策推進審議会. 2015a. 『第 30 回大阪市人権推進審議会会議録』 (平成 27 年 2 月 10 日).

- 大阪市人権施策推進審議会. 2015b.『ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について(答申)案』.
- 大阪市人権施策推進審議会. 2015c.『ヘイトスピーチに対する大阪市としてとるべき方策について(答申)』(平成 27 年 2 月).
- 大阪府会. 2015a.『平成 27 年 5・6 月定例会常任委員会(財政総務)02 号』(平成 27 年 6 月 5 日).
- 大阪府会. 2015b.『平成 27 年 8 月、9 月、9 月～平成 28 年 1 月定例会常任委員会(財政総務)01 号』(平成 27 年 10 月 06 日).
- 大阪府会. 2015c.『平成 27 年第 3 回定例会(平成 27 年 9～平成 28 年 1 月) 08 号』(平成 27 年 1 月 15 日).
- 大阪府会. 2015d.『平成 27 年 9 月～平成 28 年 1 月定例会常任委員会(財政総務) 03 号』(平成 27 年 1 月 15 日).
- 太田修. 2006.『マンガ嫌韓流』のここがデタラメ』. コモンズ.
- 外国人権法連絡会. 2016.『Q&A ヘイトスピーチ解消法』. 現代人文社.
- . 2017.『日本における外国人・民族的マイノリティ人権白書 2017 年』.
- 外務省. 2001a.「人種差別の撤廃に関する委員会の最終見解」(2001 年 3 月).
- 外務省. 2001b.「人種差別撤廃委員会の日本政府報告審査に関する最終見解に対する日本政府の意見の提出」(2001 年 8 月).
- 外務省. 2010.「第 3 回～第 6 回政府報告に関する人種差別撤廃委員会の最終見解」(2010 年 3 月).
- 外務省. 2013.「人種差別撤廃条約第 7 回・第 8 回・第 9 回政府報告」(2013 年 1 月).
- 外務省. 2014.「第 7 回・第 8 回・第 9 回政府報告に関する人種差別撤廃委員会の最終見解」(2014 年 9 月).
- 郭辰雄. 2015.「ヘイトスピーチを抑止するための制度と実効性が必要 : 大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例案要綱(案)を読む.『部落解放』 pp. 67-75.
- 神原元. 2014.『ヘイト・スピーチに抗する人びと』. 新日本出版社.
- 神奈川新聞「時代の正体」取材班. 2016.『ヘイトデモをとめた街』. 現代思潮新社.
- 川崎市. 2014a.『市長記者会見記録』(2014 年 3 月 5 日).
- 川崎市. 2014b.『市長記者会見記録』(2014 年 12 月 3 日).
- 川崎市. 2015.『市長記者会見記録』(2015 年 3 月 17 日).
- 川崎市. 2016a.『市長記者会見記録』(2016 年 3 月 2 日).
- 川崎市. 2016b.『市長記者会見記録』(2016 年 5 月 6 日).
- 川崎市. 2016c.『市長記者会見記録』(2016 年 6 月 7 日).
- 川崎市. 2016.『優先審議事項報告書「ヘイトスピーチに関する提言」』
- 川崎市会. 2016.『第 1 回定例会 04 号』(平成 28 年 3 月 1 日).
- 金尚均. 2012.『名誉毀損罪と侮辱罪の隙間一人の出自・民族・属性に対する誹謗・中傷について』立命館法学. 2012 年 5・6 号. pp. 309-336.
- 京都地方裁判所. 2013. 平 22(ワ)2655 号, (2013 年 10 月 7 日).
- 公益法人人権教育啓発推進センター. 2016.『平成 27 年度 法務省委託調査研究事業ヘイトスピーチに関する実態調査報告書』.
- 参議院. 2015a.『第 189 回国会 参議院法務委員会 18 号』(平成 27 年 08 月 04 日).
- 参議院. 2015b.『第 189 回国会 参議院法務委員会 19 号』(平成 27 年 08 月 06 日).

- 参議院. 2016a. 『第 190 回国会 参議院法務委員会 4 号』(平成 28 年 03 月 22 日).
- 参議院. 2016b. 『第 190 回国会 参議院法務委員会 6 号』(平成 28 年 04 月 05 日).
- 参議院. 2016c. 『第 190 回国会 参議院法務委員会 8 号』(平成 28 年 04 月 19 日).
- 参議院. 2016d. 『第 190 回国会 参議院法務委員会 10 号』(平成 28 年 04 月 26 日).
- 参議院. 2016e. 『第 190 回国会 参議院法務委員会 13 号』(平成 28 年 05 月 12 日).
- 参議院. 2016f. 『第 190 回国会 参議院法務委員会 19 号』(平成 28 年 05 月 20 日).
- 樋口直人. 2014. 『日本型排外主義』. 名古屋大学出版会.
- 辻大介. 2008. 『インターネットにおける「右翼化」現象に関する実証研究』
- 中村一成. 2014. 『ルポ 京都朝鮮学校襲撃事件——〈ヘイトクライム〉に抗して』. 岩波書店.
- 前田朗. 2016. 「ヘイト・スピーチを受けない権利(9)大阪市ヘイト・スピーチ条例の意義」. 『部落解放』 pp. 70-73.
- 前田朗. 2015. 『ヘイト・スピーチ法研究序説 -差別煽動犯罪の刑法学-』. 三一書房.
- 宮寄正・山田真一. 2016. 「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例について」. 『自治体から発信する人権政策～ヘイトスピーチを含むすべての人種差別の撤廃に向けて～』. 自治労自治研中央推進委員会. pp. 6-22.
- 文公輝. 2016. 「市民がつくった「大阪市ヘイトスピーチ規制条例」 : 学習会&ワークショップ「いっしょにつくろう!大阪市ヘイトスピーチ規制条例」」. 『部落解放・人権入門 2016』. pp. 80-90.
- 師岡康子. 2015. 『ヘイト・スピーチとは何か』. 岩波書店.
- . 2016. 「ヘイトスピーチの法規制をめぐる情勢について」. 『自治体から発信する人権政策～ヘイトスピーチを含むすべての人種差別の撤廃に向けて～』. 自治労自治研中央推進委員会. pp. 44-56.
- . 2017. 「人種差別撤廃にむけた自治体の責務」『根絶!ヘイトとの闘い—今日の町・川崎から』. 録風出版. pp. 146-165.
- 萩原周子. 2016. 「川崎市におけるヘイトスピーチの抑制と多文化共生社会構築のとりくみ」. 『自治体から発信する人権政策～ヘイトスピーチを含むすべての人種差別の撤廃に向けて～』. 自治労自治研中央推進委員会. pp. 23-37.
- 安田浩一. 2012. 『ネットと愛国——在特会の「闇」を追いかけて』. 講談社.
- 安田貴夫. 2017. 「ヘイトスピーチを許さないかわさき市民ネットワークの運動」『根絶!ヘイトとの闘い—今日の町・川崎から』. 録風出版. pp. 33-56.
- 横浜地方裁判所. 平成 28 年(ヨ)第 42 号. 「ヘイトデモ禁止可処分命令申立事件」.

<インターネット>

- 外国人権法連絡会. ヘイト・スピーチに関する政党アンケート.
<https://gjinken.h.wordpress.com/2014/11/29/02/>(検索日:2017 年 7 月 24 日).
- 川崎市. 公園内行為許可申請の不許可処分に関する市長コメント.
<http://www.city.kawasaki.jp/templates/press/cmsfiles/contents/0000077/77502/houdouhappyousiryou.pdf>(検索日:2017 年 7 月 24 日).

<新聞>

朝日新聞.「反韓デモに抗議のうねり ツイッター発、市民集う」(2013年3月26日).
朝日新聞.「反韓デモを巡り互いに暴力容疑在特会会長ら8人逮捕」(2013年6月17日).
朝日新聞.「ヘイトスピーチ自民PT初会合」(2014年8月29日).
中日新聞.「ヘイト解消条例制定へ 名古屋市、罰則など検討」(2017年3月10日夕刊).
神奈川新聞.「23都道府県にヘイト具体例」(2017年2月5日).
神奈川新聞.「神奈川新聞「ヘイト公演」問題」(2017年3月22日).
神奈川新聞.「「ヘイト講演」問題」(2017年3月22日).

한국어 초록

최규호

서울대학교 국제대학원

국제지역학 전공

본 연구는 일본에서 2016년에 제정된 ‘본국 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률’, 이른바 ‘헤이트 스피치 해소법’의 제정 과정 및 지방공공단체인 大阪市の ‘大阪市 헤이트 스피치에 대한 대처에 관한 조례’, 그리고 조례 제정을 추진 중에 있는 川崎市の 사례를 분석함으로써, 헤이트 스피치(hate speech)에 대한 법적 논의의 현재와 향후의 방향성을 살펴보는 것을 목적으로 하고 있다.

근년 일본에서 사회문제화되고 있는 헤이트 스피치는 2009년 ‘재일특권을 용납하지 않는 시민의 모임(재특회)’가 필리핀인 일가 및 교토 조선학교에 대한 공격으로 시작되었으며, 2013년에는 재일코리안이 모여사는 지역에서 집중적으로 벌어졌다. 또한 이에 대한 저항을 표방하는 새로운 시민세력인 ‘카운터’가 등장하면서 서로 충돌이 일어나는 등, 현실적으로 새로운 입법의 필요성이 제기되었다.

헤이트 스피치에 대한 법적 규제에 대한 논의는 표현의 자유와 언론의 위축에 대한 우려로 인해 난관에 부딪혔으나, 2014년 민진당 의원이 주체가 되어 ‘인종차별철폐기본법을 요구하는 의원연맹’의 결성되었고, 재특회의 헤이트 스피치에 대한 위법 판결, 그리고 인종차별철폐위원회의 권고

는 법적 논의의 직접적 계기가 되었다.

헤이트 스피치에 대한 입법을 추진한 것은 ‘인종차별기본법을 추진하는 의원연맹’으로, 원내집회를 통해 법적 규제를 요구하는 다수의 인권단체 및 민족단체들을 결집시키는 역할을 했다는 점에서도 의의가 있다. 그러나 이 법안은 국회 심의에서 민진당을 제외한 여야당의 반대를 극복하지 못했다. 결국 여당인 자민당과 공명당에서 제출한 ‘헤이트 스피치 해소법’이 제정되었으나, 보호대상 설정의 편협성, 금지조항의 부재, 조치 내용의 소극성 등으로 인해 실효성에 대한 논의가 계속되고 있다. 또한, 인종차별철폐위원회의 권고 내용이나 ‘재특회’ 대한 사법판결에서 나타난 입법상의 과제를 반영하고 못하고 있다고 할 수 있다. 이에 시민 사회에서는 이러한 문제를 인식하고, 협력을 통해 ‘헤이트 스피치 해소법’의 실효화와 포괄적 인종차별철폐법안의 제정 요구라는 두 축으로 활동을 이어나가고 있다.

한편, 지방공공단체에서도 헤이트 스피치에 대한 독자적 조치를 위한 조례 제정에 관한 논의가 진행되고 있다. 大阪市の 경우에는 ‘헤이트 스피치 해소법’ 제정 이전에 조례를 제정하여 사후적 규제로서의 ‘인식 등의 공표’ 조치를 시행하고 있다. 그러나 ‘헤이트 스피치 해소법’ 이후에도 기본 방향을 바꾸지 않고, 실효성 있는 사후적 규제의 방향성을 가지고 있다. 구체적으로는 공표내용을 실명으로 할 수 있는 조치내용으로 개정논의를 진행 중에 있다.

川崎市의 경우는 아직 조례 추진 단계에 있다고 할 수 있으나, ‘헤이트 스피치 해소법’의 제정과 그 부대결의, 그리고 인종차별철폐조약에 대한 적극적인 해석을 통해, 헤이트 스피치에 의한 인권침해는 사후적으로는 구제될 수 없다는 인식을 가지고, 가이드라인 책정을 통한 사전 규제로 방향을 잡고 조례추진에 관한 논의를 활발하게 이어나가고 있다. 이러한 논의는 향후 여러 지방공공단체의 법적 규제 논의의 좋은 본보기가 될 것이다.

.....

키워드: 헤이트 스피치, 표현의 자유, 헤이트 스피치 해소법, 오사카시 헤이트 스피치에의 대처에 관한 조례, 외국인인권법연락회, 헤이트 스피치를 용납하지 않는 가와사키 시민 네트워크

Student ID.:2015-25042